

IMIS-BEITRÄGE

Heft 9/1998

Herausgegeben vom Vorstand
des Instituts für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
der Universität Osnabrück

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS)
Universität Osnabrück
D – 49069 Osnabrück
Tel.: (+49) 0541/969-4384
Fax: (+49) 0541/969-4380
e-mail: imis@mail.rz.uni-osnabrueck.de
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

September 1998
Redaktion: Dr. Peter Marschalck
Texterstellung: Sigrid Pusch, Jutta Tiemeyer
Umschlag: Birgit Götting
Layout: Universitätsverlag Rasch, Osnabrück
Druck: Rasch Druckerei und Verlag GmbH, Bramsche

ISSN 0949-4723

THEMENHEFT

**Mobilität und Kooperation
auf grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten:
Deutschland – Niederlande**

Herausgegeben von
Peter de Gijssel und Hans- Joachim Wenzel

Vorwort

In den IMIS-Beiträgen werden kleinere Studien und Projektergebnisse aus der Arbeit des Instituts, Vorträge und gelegentlich auch von außen angebotene Arbeiten zu den Themenfeldern des Instituts veröffentlicht. Trotz gewisser Schwerpunktsetzungen herrschte bislang grundsätzlich thematische Offenheit. Das soll auch weiter so bleiben. Neben die thematisch offenen Hefte sollen fortan zuweilen aber auch Themenhefte im engeren Sinne treten.

Das vorliegende Themenheft enthält verschiedene Beiträge zur Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte. Sie entstammen dem von der Europäischen Kommission geförderten Projekt »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte« (EGLA) unter Leitung von Prof. Dr. Peter de Gijzel, Universität Maastricht, und Prof. Dr. Hans-Joachim Wenzel, Universität Osnabrück. Zu diesem Projekt fand im Februar 1998 an der Universität Osnabrück ein deutsch-niederländischer Workshop zum Thema »Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte – neuere Forschungsergebnisse« statt, dem die hier vorgelegten Beiträge entstammen.

Die redaktionelle Bearbeitung und Druckvorbereitung wurde in bewährter Art vom Sekretariat des IMIS, namentlich von Sigrid Pusch und Jutta Tiemeyer, in Verbindung mit dem Geschäftsführer des Instituts, Dr. Peter Marschalck, vorgenommen. Hierfür bedanken wir uns vielmals. Besonderer Dank gebührt Dr. Jochen Oltmer für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

Der Vorstand: Klaus J. Bade
Leonie Herwartz-Emden
Hans-Joachim Wenzel

Inhalt

Peter de Gijzel und Hans-Joachim Wenzel

Einleitung: Mobilität und Entwicklungsprobleme
auf grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten 7

Michael Woltering

Strukturen und Probleme der Arbeitsmarktintegration
von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden..... 15

Gerd Busse und Jos Frietman

Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal
und in der euregio rhein-maas-nord..... 37

Jouke van Dijk und Teun Jan Zanen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Arbeitsmarkt
in der Ems-Dollart-Region 63

Manfred Janssen

Mobilität Höherqualifizierter auf nationalen und grenzüberschreitenden
Arbeitsmärkten. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung
in Deutschland und den Niederlanden 77

Jan G. Smit

Soziokulturelle und industrielle Regionalstrukturen im Grenzgebiet
zwischen den Niederlanden und Deutschland 101

Die Autoren..... 117

Peter de Gijzel und Hans-Joachim Wenzel

Einleitung: Mobilität und Entwicklungsprobleme auf grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten

Seit der Veröffentlichung des Weißbuches der Europäischen Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Ende 1993 wird der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit durch die Europäische Gemeinschaft höchste Priorität eingeräumt. Der Europäische Rat hat sich seit Dezember 1994 auf eine mittelfristige Strategie geeinigt, die durch aufeinander abgestimmte Ansätze in den Gesamtwirtschafts- und Strukturpolitiken die Bedingungen für ein Beschäftigungswachstum wieder herstellen und die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern sollen. Eine neue Initiative in der Beschäftigungspolitik, die von der Europäischen Kommission im Rahmen dieser von ihr übernommenen Strategie gestartet wurde, ist die Förderung von Forschungsaktivitäten experimenteller Art. Diese verfolgen das Ziel, durch eine Kombination von Forschung, Förderung eines EG-weiten Erfahrungsaustausches und der Weitergabe von erfolgversprechenden Ansätzen und Know-how alle Beteiligten, die von der Entwicklung und/oder Durchführung beschäftigungsfördernder Maßnahmen betroffen sind, zu mobilisieren und zusammenzuführen.

Das von den Universitäten Maastricht und Osnabrück gemeinsam durchgeführte Forschungsaktionsprojekt »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte« (EGLA) ist von der Europäischen Kommission im Rahmen ihres Forschungsaktionsprogramms als förderungswürdig eingestuft worden, weil es zwei Ziele verfolgt und miteinander verknüpft. Zum einen sollen die Arbeitsmarktentwicklungen beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze sowie in grenzüberschreitender Sicht analysiert und weiterführende Forschungsergebnisse in die wissenschaftliche und öffentliche Debatte über eine koordinierte Arbeitsmarktentwicklung eingespeist werden. Auf der anderen Seite ist das EGLA-Projekt als Aktionsprogramm darauf angelegt, einen Informations- und Erfahrungsaustausch zur Praxis hin zu organisieren mit der Zielsetzung, arbeitsmarktpolitische Empfehlungen zu erarbeiten und Maßnahmen vorzuschlagen.

In diesem doppelten Dialog, einmal zwischen Wissenschaften bzw. Wissenschaftlern und zum anderen zwischen Wissenschaft und Praxis, übernimmt die EGLA-Projektgruppe eine Moderatorenrolle. Um diese Rolle an-

gemessen ausfüllen zu können, wurde ein grenzüberschreitendes Partner-
netzwerk aller wichtigen, am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Akteure auf-
gebaut, mit dessen Hilfe der Informations- und Ergebnisaustausch ebenso
wie die Diskussion um Lösungsbeiträge für praxisrelevante Arbeitsmarkt-
probleme vorangetrieben wird. Eine besondere Aufgabe besteht darin, die
wirksamen Hindernisse in den grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen
zu identifizieren und Vorschläge zur Entwicklung und Harmonisierung
transnationaler Arbeitsmärkte zu erarbeiten. Damit zielt das Erkenntnisinter-
esse ebenso auf eine Analyse von Struktur- und Entwicklungszusammen-
hängen auf grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten im zusammenwachsen-
den Europa wie auch auf Lösungsstrategien identifizierter Arbeitsmarktpro-
bleme.

In zwei Teilprojekten wird nicht nur nach Erkenntnissen und Zusammen-
hängen im Kontext bestimmter Sachthemen gesucht, sondern es werden
ebenso die praktischen und politischen Verwertungsmöglichkeiten der Er-
gebnisse reflektiert. So stehen in dem ersten Projekt über den »Verbleib von
Hochqualifizierten in der deutsch-niederländischen Grenzregion« in beson-
derer Weise die regionalökonomischen Auswirkungen und die arbeitsplatz-
schaffenden Aspekte dieser Qualifikationsgruppe im Vordergrund. Unter-
sucht werden die Hochqualifizierten gleichzeitig in ihren Funktionen als
Unternehmensgründer und damit als potentielle Multiplikatoren auf dem
Arbeitsmarkt. Dabei rückt in der weiteren wissenschaftlichen Arbeit auch die
Frage in den Mittelpunkt, ob und auf welche Weise die Potentiale der Hoch-
qualifizierten für eine positive regionale Arbeitsmarktentwicklung besser ge-
nutzt werden können.

In dem zweiten Forschungsprojekt über die »Integration von Zuwan-
derern bzw. Allochthonen in die Arbeitsmärkte beiderseits der Grenze« in-
teressieren in praktischer Sicht alle aktuellen und erfolgreichen Beschäfti-
gungsförderungsprojekte und -programme für zumeist gering qualifizierte
Allochthone, die einen Berufseinstieg und eine Arbeitsmarktintegration er-
möglichen. Auf der Basis der analysierten Engpässe und Hindernisse, die
dieser Problemgruppe den Einstieg und den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt
verwehren, wird die Frage zu beantworten sein, welche konkreten Projekte
und Förderungsmaßnahmen bzw. -programme ihren Zugang zum Arbeits-
markt oder zu einzelnen Arbeitsmarktsegmenten wirkungsvoll unterstützen
können.

Die Forschungsrelevanz dieser Projekte läßt sich unter Bezugnahme auf
das Forschungsaktionsprogramm der Europäischen Kommission zunächst
einmal damit begründen, daß durch sie Erkenntnisse über den Zusammen-
hang zwischen Qualifikation und ökonomischer Entwicklung in Grenzregionen
sowie über Möglichkeiten einer Arbeitsmarktintegration von gering
qualifizierten Zuwanderern in diesen Regionen gewonnen werden. Von die-

ser arbeitsmarktstrukturellen Grundlage aus können dann Ansätze zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut abgeleitet werden. Hierbei spielt die Beantwortung der Frage eine wichtige Rolle, welche Integrations- und Beschäftigungseffekte die grenzüberschreitende Mobilität für die Gruppe der Allochthonen bzw. der Hochqualifizierten in den Grenzregionen zur Folge hat.

Die beiden Projekte leisten aber nicht nur einen Beitrag im Rahmen des Forschungsaktionsprogramms der Europäischen Union zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und Armut. Darüber hinaus liefern sie und das EGLA-Projekt auch wichtige Einsichten in die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Arbeitsmarktinstitutionen und in die Probleme, die sich aus der Zusammenarbeit dieser Institutionen in Deutschland und den Niederlanden für die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte ergeben.

Zwischenergebnisse des EGLA-Projekts sind bislang auf drei Workshops zur Diskussion gestellt worden. Der erste Workshop wurde im Juli 1997 durch die EGLA-Projektgruppe in Zusammenarbeit mit dem regionalen Arbeitsamt Overijssel (*Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening Overijssel*) organisiert und hatte die Inventarisierung von arbeitsmarktpolitischen Projekten zur Integration von Allochthonen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt sowie die Prüfung ihrer beschäftigungspolitischen Relevanz für den deutschen Grenzbereich zum Gegenstand. Ein wichtiges Ergebnis dieses Workshops war, daß die grenzüberschreitende Mobilität von Allochthonen äußerst gering ausfällt und daß es bislang keine gemeinsamen grenzüberschreitenden Projekte zur Integration von Allochthonen gibt.

Während sich an diesem Workshop ausschließlich Experten aus Wissenschaft und Praxis beteiligten, waren der zweite und der dritte Workshop auch für eine interessierte, breitere Öffentlichkeit geöffnet.

Der zweite Workshop wurde im September 1997 in Osnabrück zu den Strukturen und Problemen grenzüberschreitender Arbeitsmärkte Deutschland/Niederlande abgehalten.¹ In diesem Workshop ging es in erster Linie um eine Bestandsaufnahme und Diskussion existierender Arbeitsmarktprobleme aus der Sicht von Vertretern der Arbeitsverwaltungen im deutsch-niederländischen Grenzbereich sowie der Euregios. Dieser Workshop verwirklichte mit der Behandlung dieser Thematik eines der beiden Ziele des Forschungsaktionsprogramms, nämlich die Förderung des Erfahrungsaustauschs zwischen deutschen und niederländischen Arbeitsmarktinstitutionen sowie die Weitergabe von arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen und Erkenntnissen zur Weiterentwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte

1 Vgl. Peter de Gijzel/Manfred Janssen/Hans-Joachim Wenzel/Michael Woltering (Hg.), Strukturen und Probleme grenzüberschreitender Arbeitsmärkte (Osnabrücker Schriften zur Geographie. Materialien, Nr. 37), Osnabrück 1998.

zwischen Deutschland und den Niederlanden. Sowohl die präsentierten Beiträge als auch die Diskussion während dieses Workshops ergaben, daß aus der Sicht der Teilnehmer die folgenden Probleme die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte beeinträchtigen²:

- ungenügende Informationen über grenzüberschreitende Arbeitsmärkte und zu geringe Koordination der Arbeitsverwaltungen;
- Unterschiede zwischen den Sozialversicherungs- und Steuersystemen;
- Anerkennungsprobleme der (Aus-)Bildungsabschlüsse;
- zu geringe Kenntnisse der Sprache des Nachbarlandes;
- kulturelle Unterschiede und Vorurteile;
- mentale Barrieren (>Grenze in den Köpfen<);
- schlechte Verkehrsanbindungen insbesondere für Pendler;
- regionale Strukturschwächen beiderseits der Grenze.

Die signalisierten Probleme machen deutlich, daß nicht nur wirtschaftliche und rechtliche Barrieren sowie Informationsdefizite das grenzüberschreitende Mobilitätsverhalten von Anbietern, Nachfragern und Vermittlern auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen, sondern auch die sogenannten >weichen< sprachlich-kulturellen Faktoren.

Diese Probleme standen auch in dem dritten Workshop im Mittelpunkt, der im Februar 1998 ebenfalls in Osnabrück abgehalten wurde und dessen Beiträge in dem hier vorgelegten Heft veröffentlicht werden. Ziel dieses dritten Workshops war es, sowohl die Forschung über die Entwicklung der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte Deutschland/Niederlande zu inventarisieren als auch neuere Forschungsergebnisse zur Struktur und Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte aus laufenden deutschen und niederländischen Forschungsprojekten zu präsentieren. Bei dieser Gelegenheit konnte die EGLA-Projektgruppe ihre bisherigen Ergebnisse aus den oben beschriebenen Teilprojekten in die Diskussion einbringen.

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte Deutschland/Niederlande ist bislang sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland eher ein Randthema wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Forschung. Obwohl in den letzten zehn Jahren die Deutschlandforschung in den Niederlanden erheblich intensiviert wurde, spielen Untersuchungen über die Entwicklungs- und Beschäftigungsproblematik der deutsch-niederländischen Grenzregionen keine bzw. eine sehr untergeordnete Rolle.³ In Deutschland hat das Interesse an der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den Niederlanden in den letzten Jahren wegen des be-

2 Ebd., S. 69.

3 Vgl. hierzu Lei Delsen/Eelke de Jong (Hg.), *The German and Dutch Economies – Who Follows Whom*, Heidelberg 1998; Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CBS), *Challenging Neighbours – Rethinking German and Dutch Institutions*, Berlin 1997.

schäftigungspolitischen Erfolgs der niederländischen Wirtschaftspolitik deutlich zugenommen. Aber auch hier richtet sich das Augenmerk in erster Linie auf die makroökonomische Entwicklung in den Niederlanden, und es wird weitgehend übersehen, daß bei allen beschäftigungspolitischen Erfolgen die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit der Zuwanderer und Allochthonen in den Niederlanden (vgl. den Beitrag von Michael Woltering) nach wie vor ein ungelöstes Problem der niederländischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik darstellt.⁴

Die Mehrzahl der auf dem Workshop präsentierten Beiträge thematisiert die beobachtbare geringe Arbeitsmobilität zwischen den deutschen und niederländischen Grenzregionen innerhalb der Euregios (vgl. die Beiträge von Gerd Busse/Jos Frietman, Manfred Janssen und Jouke van Dijk/Teun Jan Zanen). Diese Beobachtung gilt nicht nur für diese Grenzregionen, sondern trifft generell auf die Binnengrenzen der Europäischen Union zu.⁵ Eine eingehende Diskussion der Ursachen für die geringe transnationale Arbeitsmobilität im deutsch-niederländischen Grenzbereich dürfte sich damit auch als relevant für die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte an anderen Binnengrenzen der Europäischen Union erweisen. Die präsentierten Beiträge zeigen, daß die geringe grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zu einer differenzierten Analyse der Ursachen zwingt. So kommen Busse/Frietman in ihrer Untersuchung der Euregio Rhein-Waal und der Euregio Rhein-Maas-Nord aufgrund von Befragungen deutscher und niederländischer Unternehmen und dort tätiger Arbeitnehmer zu dem Ergebnis, daß die Beschäftigung von deutschen Arbeitnehmern in den Niederlanden und niederländischen Arbeitnehmern in Deutschland keine nennenswerten Probleme aufwirft. Für sie ist es deshalb erstaunlich, daß Mobilitäts- und Pendlerströme zwischen den beiden Ländern so schwach ausgeprägt sind. Die Autoren sehen in erster Linie ungenügende Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland und vergleichbare ökonomische Strukturschwächen als Ursache für die geringe grenzüberschreitende Mobilität. Sie räumen jedoch auch ein, daß möglicherweise ihre Untersuchungsergebnisse eine Selektionsverzerrung (*selectivity bias*) aufweisen, weil in ihrer Untersuchung nur Beschäftigte befragt wurden, die ihren Weg über die deutsch-niederländische Grenze bereits gefunden hatten.

In diesem Kontext liegt die grenzüberschreitende Mobilitätsbereitschaft jeweils eindeutig höher als das tatsächliche Mobilitätsverhalten. Der gleiche mobilitätsbezogene Unterschied konnte bei hochqualifizierten Personen fest-

4 Vgl. Günther Schmid/Maja Helmer, *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany*, in: Delsen/de Jong (Hg.), *The German and Dutch Economies*, S. 52–85.

5 Vgl. Nick Adnett, *European Labour Markets: Analysis and Policy*, London/New York 1996. Kap. 5 gibt einen Überblick.

gestellt werden (vgl. hierzu den Beitrag von Janssen). Wenn trotz höherer Mobilitätsbereitschaft die tatsächliche Mobilität relativ niedrig ist, können genau jene Probleme eine Rolle spielen, die bereits im zweiten Workshop als Barrieren für die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte identifiziert wurden.

Wie diese verschiedenen Mobilitätsbarrieren empirisch zu gewichten sind, ist eine Frage, die bislang nicht befriedigend beantwortet werden konnte. Die herrschende Auffassung verweist darauf, daß insbesondere Informationsprobleme, Sprachkenntnisse, Unterschiede in der Steuer- und Sozialgesetzgebung sowie die Anerkennung von Bildungsabschlüssen die entscheidenden Mobilitätsbarrieren bilden und die eher ›weichen‹ Faktoren (z.B. kulturelle Faktoren und Vorurteile) nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die präsentierten Untersuchungsergebnisse verdeutlichen jedoch, daß der Stellenwert dieser Faktoren zwischen Deutschland und den Niederlanden variiert und die ›weichen‹ Faktoren die Mobilitätsbereitschaft in stärkerem Maße beeinflussen als bislang vermutet (vgl. den Beitrag von Janssen).

Der Workshop hat mittels verschiedener Fallstudien belegt, daß die wirtschaftsstrukturellen Ausgangs- und Entwicklungsbedingungen der einzelnen Grenzregionen bei der Erklärung der grenzüberschreitenden Mobilität zu berücksichtigen sind. Diese Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung von Mobilitäts- und Arbeitsmarktuntersuchungen, die den Grenzbereich selbst zwischen einem kleinen Land wie den Niederlanden und dem Nachbarn Deutschland nicht als ein einheitlich strukturiertes Gebiet betrachten, sondern als in sich differenzierte Teilräume, die ein unterschiedliches Entwicklungsniveau und Entwicklungspotential besitzen, was sich entsprechend auf die Austauschbeziehungen in den Grenzregionen auswirkt. Dort, wo beiderseits der Grenze größere Städte und Stadtregionen und größere Siedlungsdichten vorhanden sind, können sehr viel stärkere Austauschbeziehungen beobachtet werden. Entsprechend ist gemäß der Siedlungsstruktur und Siedlungsdichte der Grenzregionen auch ein Nord-Süd-Gefälle in der Intensität der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktmobilität festzustellen (vgl. hierzu die Beiträge von Janssen, van Dijk/Zanen und Jan G. Smit).

Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen der empirischen Befunde, die im dritten Workshop präsentiert wurden, bedürfen einer eingehenden und weiterführenden Diskussion, die während des Workshops nicht geleistet werden konnte. Die Ergebnisse verdeutlichen immerhin zwei Hauptprobleme, mit denen sich eine Beschäftigungspolitik auseinandersetzen hat und die weiteren Forschungsbedarf erkennen lassen.

Ein Problem betrifft das Verhältnis von Beschäftigung und grenzüberschreitender Arbeitsmobilität. Bislang vorliegende Ergebnisse aus dem Teilprojekt »Integration von Zuwanderern bzw. Allochthonen in die Arbeitsmärkte beiderseits der Grenze« lassen erkennen, daß eine grenzüberschrei-

tende Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Allochthonen kaum besteht. Da sowohl im deutschen als auch im niederländischen Grenzbereich die Allochthonen überdurchschnittlich stark von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist es sehr fraglich, ob eine Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Allochthonen deren Beschäftigungsprobleme löst. Die bisherigen Ergebnisse aus dem Projekt über den »Verbleib von Hochqualifizierten in der deutsch-niederländischen Grenzregion« weisen darauf hin, daß gerade durch die hohe intranationale und internationale Mobilität von Hochqualifizierten ein Brain-Drain-Problem mit nachteiligen Beschäftigungseffekten für ländliche Grenzregionen entstehen kann. Die Frage ist hier, ob nicht eine gezielte regionale Förderungspolitik, die Unternehmensgründungen durch Hochqualifizierte in der deutsch-niederländischen Grenzregion unterstützt, langfristig die Entwicklungsbedingungen der Grenzregionen verbessern und den nachteiligen Beschäftigungseffekten des Brain-Drain entgegenwirken kann. Diese Ausführungen verweisen auf ein zweites Problem, nämlich ob und inwieweit eine makroökonomische Beschäftigungspolitik oder nationale Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungsprobleme in den Grenzregionen besser lösen kann als eine regionale Arbeitsmarktpolitik. Gerade die Beobachtung, daß einzelne deutsch-niederländische Grenzregionen ein unterschiedliches Entwicklungs- und Integrationspotential besitzen, stützt die Vermutung, daß regionale Arbeitsmarktpolitik, die gezielt den unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen der Grenzregionen Rechnung trägt, bessere Erfolgsaussichten hat als eine makroökonomische Beschäftigungs- und nationale Arbeitsmarktpolitik.

Die gegenwärtig zu beobachtenden unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Niederlanden und Deutschland lassen keine eindeutigen Schlußfolgerungen im Hinblick auf das Integrationstempo und die beschäftigungspolitischen Konsequenzen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen im deutsch-niederländischen Grenzbereich zu. Derzeitig zeichnet sich eine konjunkturell bedingte wachsende Wanderungsbewegung von Arbeitskräften aus Deutschland in die Niederlande ab. Einer erhöhten grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität und den damit verbundenen positiven Beschäftigungseffekten steht jedoch ein hoher Sockel an Langzeitarbeitslosigkeit von Allochthonen in den Niederlanden (und auch in Deutschland) gegenüber, an die der wirtschaftliche Aufschwung weitgehend vorbeigeht. Dieses Problem der persistenten Sockelarbeitslosigkeit von geringer qualifizierten Randgruppen im deutsch-niederländischen Grenzbereich wird sich ohne eine regional orientierte Arbeitsmarktpolitik wohl kaum lösen lassen.

Michael Woltering

Strukturen und Probleme der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden

Einleitung

Seit Beginn des Jahres 1997 werden im Forschungsprojekt »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte« (EGLA) der Universitäten Osnabrück und Maastricht die Arbeitsmärkte Deutschlands und der Niederlande nach ausgewählten Aspekten untersucht. Zum einen werden die Hochqualifizierten in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses gestellt, da sie als potentielle Träger und Initiatoren einer endogenen Entwicklung der betroffenen Regionen zur Verfügung stehen könnten. Zum anderen wird untersucht, wie und in welchem Umfang zugewanderte Erwerbsspersonen in die regionalen Arbeitsmärkte integriert werden können.¹ Dabei geht es zunächst darum, eine Bestandsaufnahme zur Arbeitsmarkt- und Erwerbssituation von Arbeitsmigranten durchzuführen, um so die Bedingungen und Chancen ihrer sozioökonomischen Eingliederung in den Aufnahmeländern zu ermitteln. So wird untersucht, in welchen Tätigkeitsbereichen, mit welchen Mitteln sowie Maßnahmen, unter welchen inhaltlichen Vorgaben und Zielsetzungen und mit welchem Erfolg die deutschen und niederländischen Arbeitsverwaltungen als zuständige öffentlich-rechtliche Institutionen eine Förderung der Integration der oftmals geringer qualifizierten, stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Zuwanderergruppen anstreben. Dabei wird auch die Funktion und Bedeutung von informellen Arbeitnehmervereinigungen und unterstützenden Beschäftigungseinrichtungen für den Eintritt und Verbleib von Migranten in regionale(n) Arbeitsmärkte(n) analysiert.

Eine herausragende Position nimmt hier die Beschreibung und Analyse der statistisch erfaßbaren Beschäftigungssituation involvierter Gruppen in beiden Ländern ein. Sie dient als Grundlage für die in der Gesamtuntersuchung nachfolgenden, vor allem mit qualitativen Methoden durchzuführenden Untersuchungen, die zeigen, welche erfolgreichen oder erfolglosen Un-

1 Vgl. Peter de Gijzel/Manfred Janssen/Hans-Joachim Wenzel/Michael Woltering (Hg.), *Strukturen und Probleme grenzüberschreitender Arbeitsmärkte* (Osnabrücker Schriften zur Geographie. Materialien, Nr. 37), Osnabrück 1998.

terstützungen für Zuwanderer initiiert werden, um diesen Gruppen eine nachhaltige Förderung auf dem Arbeitsmarkt zukommen zu lassen. Eine besondere Rolle nimmt hier der grenzüberschreitende Erfahrungsaustausch ein.

Die Personen, um die es im folgenden geht, gehören weitgehend den sog. Allochthonen an. Dieser Begriff wird hier unter Bezug auf seine niederländische Definition verwendet: Er bezeichnet zugewanderte Minderheiten aus Nicht-EU-Ländern; diese sind nach ihrer Ankunft im Zielland besonderen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt.² Personen aus Marokko, der Türkei, Surinam, den Niederländischen Antillen, Aruba und Vietnam sind dieser Gruppe ebenso zuzuordnen wie Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Somalia, dem Irak und dem Iran. Dabei ist zu beachten, daß die in Deutschland und in den Niederlanden lebende allochthone Bevölkerung in ihrer Zusammensetzung von unterschiedlicher Herkunft ist. Während in Deutschland die meisten Zuwanderer aus der Türkei und (dem ehemaligen) Jugoslawien stammen, sind die Herkunftsländer der meisten in den Niederlanden lebenden Allochthonen Indonesien (die Molukken), Surinam und die Türkei.

Im folgenden werden die Allochthonen und Ausländer auf beiden Seiten der Grenze mittels neuester sozioökonomischer Daten in ihrem Integrationsprozeß in den Arbeitsmarkt beschrieben und vergleichend analysiert. Diese Ebene der Beschreibung macht es zunächst einmal möglich, bestimmte Problemzusammenhänge auf ihrer statistischen Erklärungsebene zu verdeutlichen. Die Analysen werden dann schließlich ergänzt durch erste arbeitsmarkttheoretisch bündelnde Überlegungen und arbeitsmarktpolitisch relevante Aussagen.

Die verwendeten Daten³ stammen vom *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)* in Heerlen⁴, vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden⁵ und von der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg⁶.

2 Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hg.), *Evenredigheidspercentages 1996*, Den Haag 1996, S. 2.

3 Eine besondere Schwierigkeit der nachfolgenden Ausführungen liegt darin, daß wegen unterschiedlicher Definitionen eine unmittelbare Vergleichbarkeit der deutschen und der niederländischen Daten nicht gegeben ist.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek (Hg.), *Allochtonen in Nederlanden*, Heerlen 1997.

5 Statistisches Bundesamt (Hg.), *Strukturdaten über die ausländische Bevölkerung*, Wiesbaden 1997.

6 Sonderabfrage der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, zu Beschäftigtendaten vom 30. Juni 1996.

1. Grundprobleme: Erwerbsstrukturen und Arbeitslosigkeit

Das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit ist, vor allem in Deutschland, zum vorherrschenden politischen Thema geworden. Strukturelle Arbeitslosigkeit durchzieht mittlerweile fast alle Erwerbsgruppen und betrifft zunehmend auch mittlere und höhere Qualifikationen. Vor dem Hintergrund moderater Wachstumsraten der Wirtschaft scheint die Tendenz, daß ein Wachstum des Bruttosozialproduktes mit einem Wachstum der Beschäftigung einhergeht, durchbrochen. Die Abkopplung des Wirtschafts- vom Beschäftigungswachstum, die auch als Hysteresis⁷ bezeichnet werden kann, dämpft die Hoffnungen, daß eine Lösung vorwiegend aus dem Markt heraus möglich sein könnte.⁸

In den Niederlanden hat das seit einigen Jahren zu konstatierende ›Beschäftigungswunder‹ dazu beigetragen, daß dort die Arbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden konnte.

Die unterschiedlichen Ausgangssituationen in Deutschland und den Niederlanden könnten vermuten lassen, daß die Arbeitslosigkeit für Ausländer in Deutschland eher zu- und für Allochthone in den Niederlanden eher abgenommen hat. Trotz der allgemein positiven Entwicklung in den Niederlanden hat sich die Erwerbslosigkeit bei Zuwanderern jedoch keinesfalls verringert, ganz im Gegenteil: Sie nahm teilweise sogar zu. Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Niederlanden der Jahre 1990 bis 1996 dar, wobei schon beim Vergleich der allochthonen mit den autochthonen Erwerbspersonen deutlich wird, daß noch immer ein großer Rückstand der Zuwanderer in bezug auf ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt existiert. Während die Arbeitslosenquoten bei den Einheimischen sich um 5% bewegen, liegt z.B. die Quote bei den türkischen Erwerbslosen im Durchschnitt achtmal höher. Ähnliches gilt für die Antillaner und die Surinamesen, deren Quoten sich 1996 noch immer zwischen 25% und 30% bewegten. Gemessen an diesen Gruppen gestaltet sich die Situation für die Surinamesen relativ positiv, auch wenn bei ihnen noch nicht von einer Angleichung an das Niveau der Autochthonen ausgegangen werden kann.

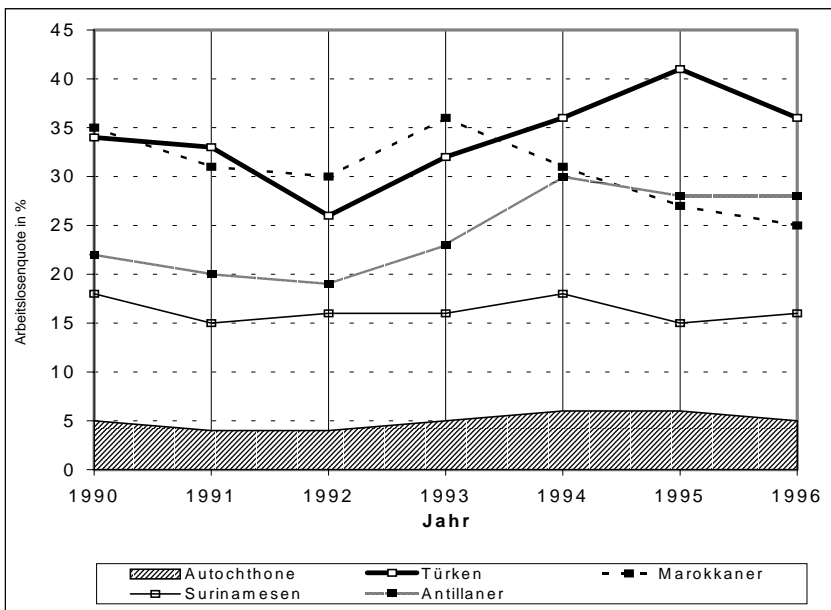
In den Niederlanden wird hier von einem *aanmerkelijke(n) achterstand*, einem bemerkenswerten Rückstand, gesprochen, was insbesondere für die Allochthonen gilt, die als Neuzuwanderer (*Nieuwkomers*) in die regionalen

7 Hysteresis bezeichnet die dauerhafte Veränderung des makroökonomischen Gleichgewichts, wenn die Beschäftigtenentwicklung nicht (mehr) mit dem Wirtschaftswachstum verbunden ist.

8 Vgl. Heinz Fassmann/Peter Meusburger, Arbeitsmarktgeographie – Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im räumlichen Kontext, Stuttgart 1997.

Arbeitsmärkte aufgenommen werden möchten.⁹ Für die *Arbeidsvoorziening Nederland* bietet diese Ausgangslage Anlaß, die Allochthonen im allgemeinen und die Neuzuwanderer im besonderen als Zielgruppe ihrer Arbeitsmarktfördermaßnahmen zu betrachten. Entsprechend wurden für diese Gruppe zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen initiiert, die sogar durch ein seit 1996 bestehendes Gesetz (*Wet inburgering Nieuwkomers*) rechtlich abgesichert sind.¹⁰

Abbildung 1: Allochthone und autochthone Arbeitslose im Alter von 15 bis 64 Jahren nach Nationalität bzw. Geburtsland in den Niederlanden¹¹



Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (Hg.), *Allochthonen in Nederlanden, Heeren 1997*, S. 72.

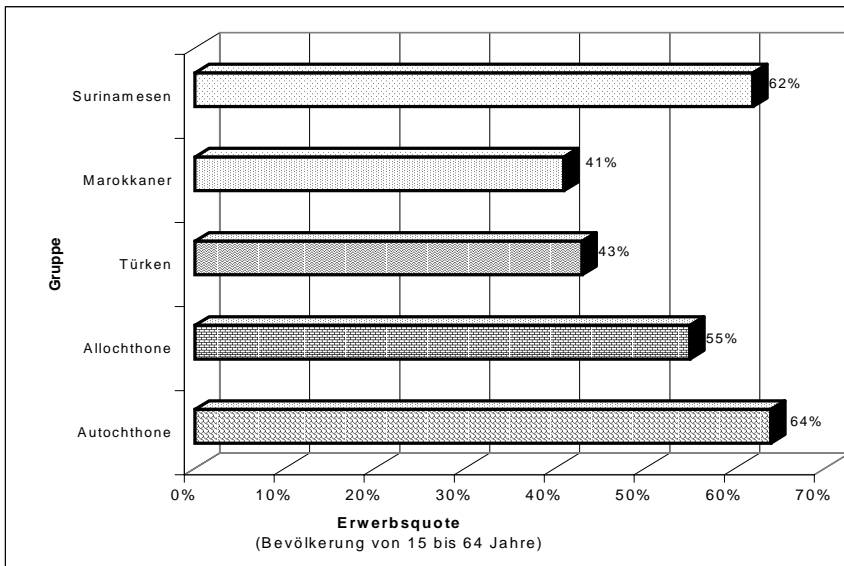
- 9 In den Niederlanden kann sich ein Allochthone, der nicht die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, bei seinem zuständigen *Arbeitsbureau* als Niederländer eintragen lassen, weil er sich eher als autochthon denn als allochthon betrachtet.
- 10 *Arbeidsvoorziening Nederland* (Hg.), *Producten en diensten voor nieuwkomers. Toeleiding naar de arbeidsmarkt*, Zoetermeer 1996, S. 4.
- 11 Die Zuordnung nach Nationalität (damit auch ethnischer Zugehörigkeit) wurde durch die Arbeitslosen selbst vorgenommen.

Spiegelbildlich zu den Arbeitslosenquoten liegen die Erwerbsquoten der Allochthonen zum Teil deutlich unter denen der Einheimischen (s. Abb. 2). Während die Surinamesen sich als einzige Gruppe dem Niveau der Autochthonen annähern, ist die Erwerbsbeteiligung der Marokkaner und der Türken deutlich geringer.

Die geringen Erwerbsquoten legen die Vermutung nahe, daß die hohe Anzahl an Nichterwerbspersonen zum größten Teil durch unterstützende Familienangehörige oder durch staatliche Leistungen alimentiert wird.

Im Rückblick auf die vergangenen Jahrzehnte läßt sich konstatieren, daß die Erwerbsquote der Allochthonen bereits deutlich zurückgegangen ist. Während in den 1960er und 1970er Jahren im Zuge der sog. ›Gastarbeiter-
Zuwanderung viele Erwerbstätige nach Deutschland und in die Niederlande kamen, erfolgte seit Mitte der 1970er Jahre infolge der Familienzusammenführung ein stetiger Rückgang der Erwerbsbeteiligung, was insbesondere im Zuzug nichterwerbstätiger bzw. -fähiger Frauen und Kinder begründet liegt.

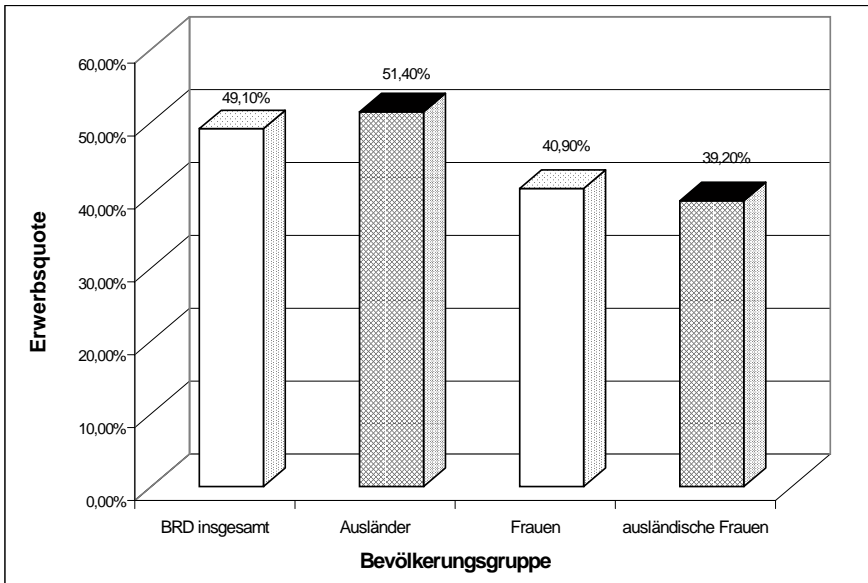
Abbildung 2: Erwerbsquoten (*arbeidsparticipatie bruto*) ausgewählter Gruppen in den Niederlanden 1994/96 (gemittelt)



Quelle: CBS (Hg.), Allochtonen in Nederlanden, S. 14.

In Deutschland übersteigt die Erwerbsquote der Ausländer allgemein die der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (s. Abb. 3). Demgegenüber liegt nicht nur die Erwerbsquote der Frauen, sondern vor allem auch die der ausländischen Frauen deutlich unter der allgemeinen Erwerbsquote.

Abbildung 3: Erwerbsquoten ausgewählter Gruppen der Bevölkerung in Deutschland im April 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.), Strukturdaten über die ausländische Bevölkerung, Wiesbaden 1997, S. 45.

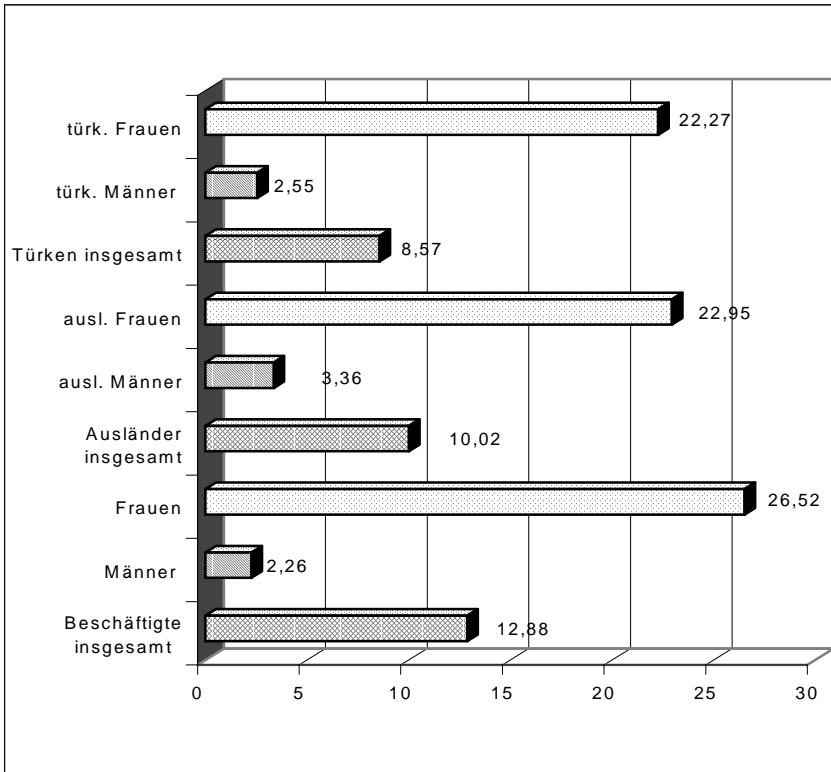
Dabei muß bedacht werden, daß die Erwerbsquote von Frauen in der Regel niedriger als die der Männer ist, da es Frauen sind, die sich in der Zeit der Familiengründung und Erziehung ihrer Kinder (traditionell) von ihrer Erwerbstätigkeit lösen. In den Niederlanden wurde das Dilemma zwischen Frauenerwerbstätigkeit und Mutterschaft in den späten 1970er Jahren, also verhältnismäßig früh, als Arbeitsmarktproblem erkannt, was den Staat dazu veranlaßte, die Teilzeitbeschäftigung von Frauen nachhaltig zu fördern.¹² So liegt heute die Erwerbsquote bei den niederländischen Frauen zwar höher als in Deutschland, die Vollerwerbsquote ist jedoch deutlich geringer.

12 Vgl. Fassmann/Meusburger, Arbeitsmarktgeographie, S. 108.

In Deutschland wurde die Teilzeitarbeit weit weniger stark ausgebaut als in den Niederlanden. Gleichwohl wird sie in überwiegendem Maße von Frauen wahrgenommen, die in ihr einen Kompromiß zwischen Vollzeitarbeit, Erwerbslosigkeit und frauenspezifischer Rollenverteilung finden können (s. Abb. 4). Bei den ausländischen Frauen ist ein fast ähnlich hoher Anteil an Teilzeitbeschäftigten feststellbar wie auch im bundesrepublikanischen Durchschnitt.

Eine Erwerbschance ist für die Problemgruppe der ausländischen Frauen in einer Steigerung ihrer Teilzeitbeschäftigung zu sehen. Sie können dadurch Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, der sie unter Umständen befähigt, später auch eine Vollzeitstelle einzunehmen. Allerdings ergibt sich gerade bei den türkischen Frauen die Frage, ob sie aus ihrer kulturellen, sozialen und familiären Verwurzelung heraus überhaupt eine Erwerbstätigkeit – ob als Voll- oder Teilzeitbeschäftigte – antreten wollen oder können. Ein weiteres Problem liegt für die Frauen darin, daß ihnen lediglich Teilzeitstellen zugewiesen werden, die Vollzeitstellen jedoch in der Regel von den Männern wahrgenommen werden. Aus Abbildung 4 ist ersichtlich, daß die Teilzeitquote bei den Männern sehr niedrig liegt und nur 10% bis 15% der Teilzeitquote der Frauen ausmacht.

Abbildung 4: Teilzeitquoten bei ausgewählten Gruppen sozialversicherungs-
pflichtig Beschäftigter in Deutschland am 30.6.1996 (in Prozent)



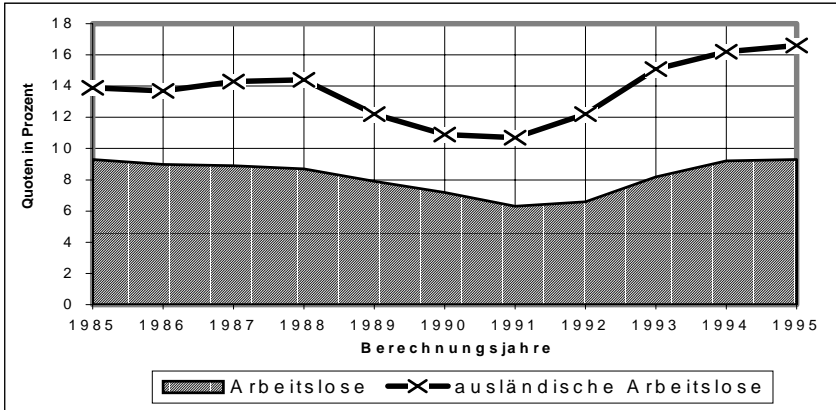
Quelle: Sonderabfrage bei der Bundesanstalt für Arbeit 1996.

Trotz der ähnlichen Strukturen bei der Teilzeitquote ist in Deutschland bei den Ausländern eine deutlich höhere Arbeitslosenquote vorzufinden als bei den Erwerbspersonen insgesamt (s. Abb. 5).¹³ Beide Quoten sind verhältnismäßig konstant, wenngleich tendenzielle Unterschiede feststellbar sind. Ab 1985 sinkt zwar die allgemeine Quote, während die der Ausländer steigt, von 1988 bis 1991 läßt sich jedoch ein starkes Absinken beider Quoten konstatieren. Der Grund für diese Abnahme ist in einer guten gesamtwirtschaftlichen Konjunkturlage, unterstützt durch die wirtschaftlichen Impulse der Wiedervereinigung, zu sehen.

13 Die ausländischen Arbeitslosen sind in den Arbeitslosenzahlen insgesamt enthalten.

Nach 1991 begann wiederum ein Anstieg beider Quoten, der sich über das Jahr 1995 hinaus fortsetzte und jeweils knapp 50% betrug.

Abbildung 5: Arbeitslose insgesamt und ausländische Arbeitslose in Deutschland in den Jahren 1985 bis 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt 1997, S. 55.

In absoluten Zahlen wird der Anstieg der Arbeitslosenzahlen noch deutlicher: Die Zahl der arbeitslosen Türken nahm von 1991 bis 1995 um fast 80.000 und damit um mehr als 100% zu (s. Abb. 6). Ähnliches gilt für Erwerbspersonen aus (dem ehemaligen) Jugoslawien, deren Zahl entsprechend angestiegen ist. Auch Erwerbspersonen aus Italien, einem Vergleichsland aus der EU, sind von einem starken Anwachsen der Arbeitslosenzahlen (seit 1990) betroffen.¹⁴ Dabei ist zu beachten, daß sich die Zuwanderungen dieser Gruppen und auch die der ausländischen Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum kaum erhöhten.

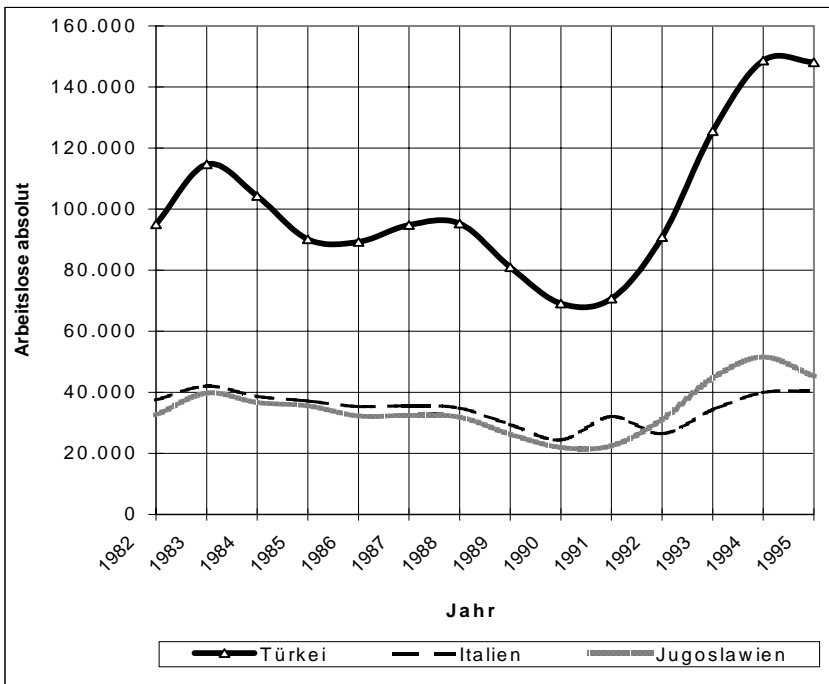
Diese Daten verdeutlichen den Problemdruck, der sich mit der starken Steigerung der Ausländerarbeitslosigkeit ergeben hat. Die noch immer steigende Massenarbeitslosigkeit trifft vor allem die Gruppen, die auf den nationalen und regionalen Arbeitsmärkten in besonderem Umfang marginalisiert werden, ohne daß der Staat bisher wirksame Instrumente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Problembewältigung einsetzen konnte.

Während in den Niederlanden, beginnend mit den frühen 1990er Jahren, eine aktive Arbeitsmarktpolitik für Allochthone gesetzlich begründet

14 Italien gehört als EU-Land nach niederländischer Definition nicht zu den Herkunftsländern von Allochthonen (vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hg.), Evenredigheidspercentages, S. 2).

wurde, kann auf deutscher Seite von einem konzertierten Eingriff zum Abbau der gewachsenen Ausländerarbeitslosigkeit noch keine Rede sein. Auf der Grundlage des *wet samen* (>gemeinsames Gesetz<), das gemeinsam mit den Tarifpartnern beraten und beschlossen wurde, kann in den Niederlanden eine Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik geplant, organisiert und durchgeführt werden, die von den Bedürfnissen der Arbeitsmigranten einerseits sowie den Interessen der Wirtschaft andererseits ausgeht.

Abbildung 6: Arbeitslose absolut nach Staatsangehörigkeit in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt 1997, S. 56.

So bemühen sich in jedem regionalen Arbeitsamt (*Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening, RBA*) speziell eingestellte Betriebsberater und Referenten (*bedrijfsadviseure minderheden*) um die Integration der Arbeitszuwanderer. Ihr Ziel ist es dabei, das Beschäftigungsniveau, das für Autochthone besteht, auch für Allochthone zu erreichen. Als Hilfsmittel für dieses Ziel diente die sog. *Evenredigheidspercentage* (Proportionalprozentsatz), die in der Vergangenheit jeden Betrieb dazu anhielt, den Prozentsatz, den es an Allochthonen

an allen Erwerbspersonen in der jeweiligen Provinz gibt, auch im Betrieb zu erreichen.¹⁵

Dieses restriktive System wurde vor allem von den Arbeitgebern sehr stark kritisiert, was darauf hinauslief, daß sie das zugrunde liegende ›Gesetz zur Förderung der gleichberechtigten Erwerbstätigkeit von Allochthonen‹ (*Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen, WBEAA*) schlichtweg boykottierten. Um eine Lösung zu erreichen, wurde das *wet samen* einvernehmlich konzipiert und 1998 eingeführt. Es bezieht vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften stärker in die Verantwortung zur Förderung der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Minderheiten ein.

Dennoch: An der problemgeladenen Erwerbssituation hat sich weder in Deutschland noch in den Niederlanden bisher etwas geändert. Im Gegenteil: Die Arbeitslosenquoten der allochthonen Arbeitsmigranten liegen in den Niederlanden nach wie vor noch über denen der Ausländer in Deutschland. Ursachen für diese Misere liegen u.a. in dem Qualifikationsniveau der Zuwanderer, aber auch in der strukturellen Segmentierung des Arbeitsmarktes, die Zuwanderern den Eintritt in den primären Arbeitsmarkt oft unmöglich macht.¹⁶

2. Qualifikation als Schlüssel zur Integration auf dem Arbeitsmarkt

Auf dem Arbeitsmarkt werden in der Regel Personen gesucht, deren Qualifikationen dazu geeignet sind, in Unternehmen und Verwaltungen erforderliche Tätigkeiten sachgerecht auszuführen. Diese Qualifikationen werden meist durch berufliche Ausbildungen erworben, auch wenn die Bedeutung von Schlüsselqualifikationen als allgemeine Zugangsqualifikationen deutlich zugenommen hat.¹⁷ In den Niederlanden hat sich das duale System, mit dem in Deutschland die berufliche Ausbildung organisiert wird, nicht durchgesetzt. Es dominiert die berufliche Bildung in schulischen oder schulähnlichen Einrichtungen, z.B. den *Centren voor Vakopleiding* (Fachschulungszentren), die Erwerbspersonen in relativ kurzen Lehrgängen auf die berufliche Praxis vorbereiten. Die Beteiligung von Arbeitgebern erfolgt oft erst, wenn es – nach der beruflichen Vorbildung – um den konkreten Einsatz im Betrieb geht.

15 Vgl. ebd., S. 4.

16 Der sekundäre Arbeitsmarkt ist durch relativ schlechte Bezahlung, geringe Karriere- und Qualifikationsmöglichkeiten und eine erhöhte Instabilität der Beschäftigung zu charakterisieren.

17 Lothar Reetz, Persönlichkeitsentwicklung und Organisationsgestaltung – zur Rolle von Schlüsselqualifikationen, in: Berufsbildung – Zeitschrift für Theorie und Praxis in Schule und Betrieb, 1994, H. 28, S. 3–7, hier S. 3.

Die Gründe für die im Vergleich zu Deutschland nicht sehr intensive qualifikatorische Ausbildung liegen in den hohen Ausbildungskosten, die so z.B. durch die regionalen Arbeitsverwaltungen (*RBA*) übernommen werden und nicht die Betriebe belasten. Bei Bedarf können die sog. *schoolinge* (Lernlinge) in den *Centren voor Vakopleiding* auch individuell für die einzelnen Betriebe in deren Auftrag und (teilweise) auf deren Kosten ausgebildet werden. Grundlage für dieses offene System ist eine hohe Flexibilität aller Beteiligten, die darauf zielt, in relativ kurzer Zeit angemessen qualifizierte Erwerbsspersonen heranzubilden.

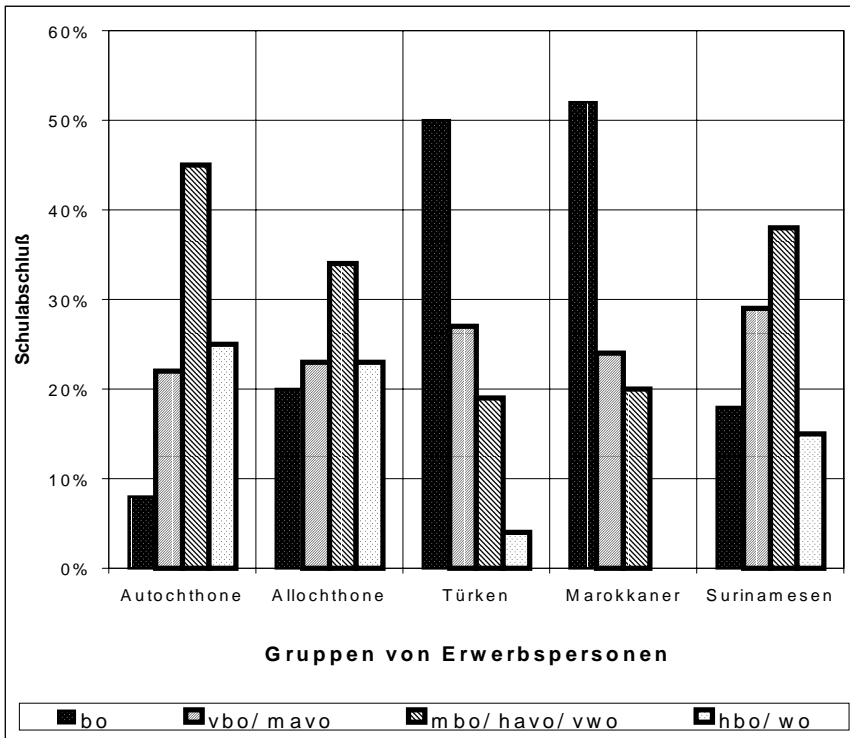
Für Zuwanderer können aus diesem Konzept jedoch zahlreiche Nachteile erwachsen. Oft wird eine allgemeinschulische Bildung vorausgesetzt, an die sich die nachfolgende berufliche Schulung anschließen kann. Verfügen jedoch Zuwanderer nicht über die Mindestanforderungen, dann bleiben ihnen lediglich Tätigkeiten für un- und angelernte Erwerbskräfte, die in den sekundären Arbeitsmarkt einmünden können. Aufstiegschancen sowie die Möglichkeit auf Um- und Weiterbildungen bleiben ihnen dann verwehrt, so daß sie dem Teufelskreis aus geringer Qualifikation, einfachen Tätigkeiten und fehlenden Qualifikationschancen kaum mehr entkommen können.

In Deutschland ist die Problematik ähnlich: Ohne z.B. einen allgemeinen Hauptschulabschluß bestehen nur geringe Chancen auf einen Ausbildungsplatz, was auch hier dazu führt, daß sich für die betroffenen Zuwanderer nur noch der sekundäre Arbeitsmarkt anbietet.

Hinzu kommt besonders für Neuzuwanderer, daß in vielen Fällen die sprachliche Kompetenz fehlt, um den Schul- oder auch nur den Lebensalltag zu bewältigen. Gerade Tätigkeiten auf einem mittleren oder höheren Anspruchsniveau verlangen eine Sprachbeherrschung, die berufsfachlichen, spezifischen Anforderungen gerecht werden kann. Einige regionale Arbeitsverwaltungen, z.B. die *RBA Overijssel*, haben dieses Defizit erkannt und führen durch die Kombination von Betriebs- und Sprachpraktika (*werk- en taalstages*) sowie eine begleitende Schulung durch Fachkräfte von Arbeitsverwaltungen, Gemeinden und Hochschulen ein ausführliches Qualifizierungsprogramm durch, das zum Ziel hat, Allochthone innerhalb eines Jahres auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes vorzubereiten. Obgleich dieses Projekt keine Garantie auf einen Arbeitsplatz (gar im primären Arbeitsmarkt) darstellen kann, eröffnet es doch zahlreichen Zuwanderern die Möglichkeit, über ihre Praktika in einem speziell ausgewählten Betrieb einen Arbeitsplatz zu finden.

Derartige Modellprojekte ändern jedoch nichts an dem Umstand, daß gerade Türken und Marokkaner in den Niederlanden oft nur sehr geringe Ausgangsqualifikationen in den Arbeitsmarkt einbringen (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7: Qualifikationen ausgewählter Gruppen von Erwerbspersonen in den Niederlanden 1994/1996



Die niederländischen Abschlüsse können nur mit Vorbehalt mit den deutschen verglichen werden, da die Schulsysteme beider Länder unterschiedlich sind: *bo* – Primarschulbildung; *vbo/mavo* – mittlerer Abschluß; *mbo/havo/vwo* – (Fach-)Hochschulreife; *hbo/wo* – (Fach-)Hochschulausbildung.

Quelle: CBS (Hg.), Allochtonen in Nederlanden, S. 14.

Ca. 50% dieser Erwerbspersonen haben lediglich eine ›bo‹ (*basisopleiding*: Primarschulbildung) absolviert und verfügen über keine weiterführenden Qualifikationen.

Einen mittleren Abschluß (*mavo*) besitzen nicht einmal 30% der Türken und Marokkaner, wobei lediglich ca. 20% dieser Gruppen eine gehobene oder höhere Qualifikation vorweisen können (*mbo/havo/vwo* sowie *hbo* und *wo*). Eine Ausnahme bilden hier wiederum die Surinamesen, die sich dem Ausbildungsstand der Autochthonen tendenziell angleichen. Auch die übr-

gen Allochthonen verfügen in der Regel über einen besseren Qualifikationsstand als Türken und Marokkaner.

Die Gründe für die stark marginalisierte Position dieser beiden Gruppen sind vielschichtig. Die Tätigkeiten, die Türken und Marokkaner nach ihrer Ankunft im Zielland ausüben, sind in der Regel einfach strukturiert und verlangen nach keiner mittleren oder gehobenen Qualifikation. Wie in Deutschland liegen sie ganz überwiegend im Produktionssektor (z.B. der Metall- und Textilindustrie), der besonders in der Expansionsphase der 1960er und 1970er Jahre auf un- und angelernte Arbeitskräfte angewiesen war, um bestehende Arbeitskraftdefizite auszugleichen.

Die Surinamesen und auch die Molukker können als Zuwanderer aus ehemaligen niederländischen Kolonien zum einen auf wesentlich bessere Sprachkenntnisse, zum anderen auf ein deutlich umfangreicheres Wissen um die Aufnahmegesellschaft zurückgreifen. Ihnen waren zudem die institutionellen Strukturen in den Niederlanden aus ihrer Heimat bekannt, wobei hinzukam, daß sie in den meisten Fällen bereits über die niederländische Staatsangehörigkeit verfügten, was ihnen den Zugang zu staatlichen Leistungen erleichterte.

Bei beiden Gruppen, den Arbeitswanderern aus dem nichteuropäischen Ausland (Marokko, Türkei u.a.) und auch den Migranten aus ehemaligen Kolonien (Surinam, Molukken, Antillen u.a.), kann jedoch auch in der Zweiten und Dritten Generation noch nicht von einer gelungenen sozioökonomischen Integration ausgegangen werden, was insbesondere für den Arbeitsmarkt gilt. Das intergenerative Verhalten ist offensichtlich noch in weiten Teilen von Kontinuitäten gekennzeichnet, d.h., daß Niveaus von Bildung, Ausbildung und Erziehung auch in den kommenden Generationen reproduziert werden.

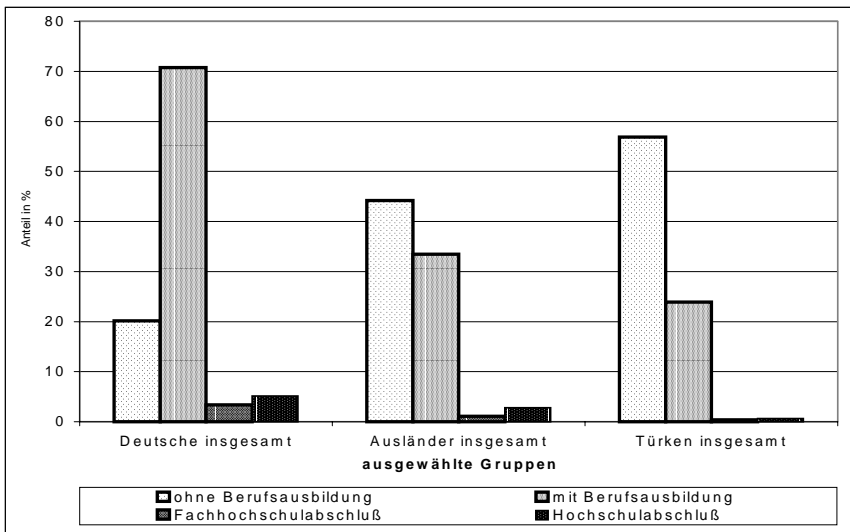
In Deutschland sind in dieser Beziehung ähnliche Strukturen anzutreffen. Während mehr als 70% aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen über eine Berufsausbildung verfügen, weisen eine gleiche Qualifikation lediglich gut 30% aller ausländischen und ca. 25% aller türkischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf. Bei den Erwerbstätigen mit höheren Qualifikationen wird der Unterschied noch offensichtlicher. Bei den Ausländern dominieren insgesamt gesehen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne berufsqualifizierenden Abschluß, während diese Gruppe bei den Deutschen lediglich etwas mehr als 20% ausmacht (s. Abb. 8). Die Qualifikationen der Ausländer bzw. Allochthonen liegen demnach auch in Deutschland bzw. in den Niederlanden deutlich unter denen der Einheimischen.

In diesem Kontext ist jedoch zu berücksichtigen, daß eine starke intergenerative Flexibilität besonders zwischen der Ersten und Zweiten Genera-

tion besteht.¹⁸ Am Beispiel türkischer Migrantenfamilien läßt sich nachweisen, daß die Zweite Generation im Durchschnitt über höhere berufliche Positionen als ihre Eltern verfügt, was in erster Linie auf ihre verbesserten Einstiegsqualifikationen zurückzuführen ist. Zudem polarisiert sich vornehmlich in der Zweiten Generation die Beschäftigungssituation, in der die ausländischen Erwerbstätigen teils noch – wie ihre Eltern – als un- und angelernte Erwerbstätige einfache Tätigkeiten ausüben, teils jedoch schon nicht-manuellen Beschäftigungen im primären Arbeitsmarktsegment nachgehen.

Gleichwohl läßt sich insgesamt gesehen bei den Ausländern bzw. Allochthonen in Deutschland und den Niederlanden ein noch relativ großer qualifikatorischer Rückstand auch in der Zweiten Generation konstatieren, der die Verbesserung der sozioökonomischen Integrationsaussichten behindert und verzögert.

Abbildung 8: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Abschlüssen am 30. Juni 1996 in Deutschland



Quelle: Sonderabfrage bei der Bundesanstalt für Arbeit 1996.

18 Günther Schultze, Der berufliche und soziale Eingliederungsprozeß der ersten und zweiten Generation türkischer Arbeitnehmer in Nordrhein-Westfalen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1991, H. 7/8, S. 421-427.

3. Segmentation des Arbeitsmarktes für Zuwanderer

Der Arbeitsmarkt ist in Teilarbeitsmärkte aufgegliedert, die sich durch unterschiedliche Einkommens- und Beschäftigungschancen sowie qualifikatorische und sachliche Tätigkeitsfelder unterscheiden lassen. Sie lassen sich nach Indikatoren wie Zugangsberechtigungen, Allokationsprozessen und Karrieremöglichkeiten differenzieren und tendieren auf der Basis ihrer verschiedenartigen Charakteristika zur gegenseitigen Abschottung.¹⁹ Obgleich in der Europäischen Union der Zugang zu Arbeitsmärkten durch die generelle Anerkennung von Bildungsabschlüssen, die Aufhebung nationalstaatlicher Restriktionen und die Betonung der Freizügigkeit²⁰ rechtlich gewährleistet wird, bleiben die nationalen Arbeitsmärkte tatsächlich an die Voraussetzungen und Erfordernisse gebunden, welche die (europäischen) Marktteilnehmer an sie stellen.

Allochthone aus dem nichteuropäischen Ausland sind hier einem besonderen Problemdruck ausgesetzt. Einerseits können sie sich, soweit sie auch weiterhin die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes besitzen, nicht wie EU-Angehörige auf die garantierten Rechte der Niederlassungs-, Gewerbe- und Erwerbsfreiheit im Staatenbund berufen. Andererseits besitzen sie im Zielland kaum eine Lobby, die sich nach ihrer Zuwanderung in der Öffentlichkeit für ihre Rechte und für Chancengleichheit einsetzt.

Auf der Grundlage dieser problematischen politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ist ihre Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt in der Regel als wenig günstig zu beurteilen. In der dualen Arbeitsmarkttheorie werden sie zumeist dem sekundären Arbeitsmarktsegment zugeordnet, das durch schlechte Bezahlung, geringe Aufstiegsmöglichkeiten und instabile Beschäftigungssituationen geprägt ist. Folgende Merkmale kennzeichnen dabei die Situationen der Allochthonen als Arbeitsmigranten:

19 Vgl. Fassmann/Meusburger, Arbeitsmarktgeographie, S. 53.

20 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG) (Hg.), Europa der Bürger, Luxemburg 1991.

Kriterium	(potentielle) Situation von Allochthonen/Ausländern
Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses	Gering
Formale Qualifikation	Gering
Arbeitsplatzspezifische Qualifikation	Gering
Teilnahme am internen Arbeitsmarkt	Kaum gegeben
Identifikationsgrad mit Unternehmen	Gering
Innerbetrieblich-soziale Organisationsform	Selten gewerkschaftlich organisiert
Mobilität	Häufiger Betriebs-/Branchenwechsel

Die Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses – insbesondere für Saisonarbeiter – ist oft gering. Die formalen und arbeitsplatzspezifischen Qualifikationen zur Ausübung der Erwerbstätigkeit sind in der Regel ebenfalls nicht besonders hoch, da die Arbeiten häufig routinisiert und von wiederkehrendem Charakter sind und zumeist großen körperlichen Einsatz erfordern.

Die Teilnahme am betriebsinternen Arbeitsmarkt, vor allem an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, ist ausgesprochen selten, da Erwerbskräften ohne eine grundlegende berufliche Qualifikation die formale Basis für eine individuelle Weiterbildung fehlt.

Auf dem Hintergrund dieser ungünstigen Erwerbsbedingungen ist auch der Identifikationsgrad mit dem jeweiligen Unternehmen in der Regel gering, was u.a. dadurch zum Ausdruck kommt, daß Gewerkschaften als überbetriebliche soziale Organisationsformen relativ selten angenommen werden.

In Anbetracht dieser Gesamtsituation, in der sich die jeweilige Arbeitskraft kaum mit ihrer Tätigkeit identifizieren kann, ist die Mobilität der betroffenen Erwerbspersonen recht hoch. Das beschäftigende Unternehmen wird als ein bloßer Arbeitsplatzanbieter angesehen. Die hohe Mobilität wird so zum einen dadurch bestimmt, daß Unternehmen je nach Auftragslage Arbeitsmigranten verhältnismäßig schnell wieder freisetzen. Zum anderen streben die Arbeitszuwanderer danach, eine möglichst gutbezahlte Erwerbstätigkeit zu finden.

Die Qualifikationssituation der Allochthonen führt in der Regel zur Eingliederung in den sekundären Arbeitsmarkt, von dem aus in der nachfolgenden Generation ein Aufstieg in den primären Arbeitsmarkt erfolgen kann.

Gleichwohl kann dieser Prozeß zu einer (sozioökonomischen) Unterschichtung der Aufnahmegesellschaft führen.²¹

Um die Erwerbssituation von Allochthonen zu verbessern, ist es zunächst notwendig, den Charakter der von ihnen ausgeübten beruflichen Tätigkeiten zu bestimmen. Hier kann in theoretischer Sicht von komplementären oder substitutiven Beschäftigungen ausgegangen werden, über die sich grundsätzlich auch die Positionen der betroffenen Erwerbskräfte bestimmen lassen.

Im Falle von substitutiven Tätigkeiten werden einheimische Arbeitskräfte ersetzt, da die zugewanderten Erwerbspersonen die gleichen Tätigkeiten zu geringeren Lohnsätzen ausüben können. Es kommt zur Verdrängung der inländischen Erwerbstätigen, was zu einem Arbeitskräfteüberangebot und zur erhöhten Arbeitslosigkeit einheimischer Arbeitskräfte führen kann.

Werden auf dem Arbeitsmarkt jedoch zunehmend mehr Arbeitskräfte nachgefragt, ohne daß ein Angebot an Einheimischen besteht, ist von komplementären Tätigkeiten auszugehen. Die Arbeitsleistungen von Zuwanderern können die Arbeit der Einheimischen ergänzen, so daß die zusätzliche Nachfrage nach Arbeit gedeckt werden kann. Die Konsequenzen für den aufnehmenden Arbeitsmarkt können durchaus unterschiedlich sein.

Wandern Arbeitsmigranten zu, ohne daß der aufnehmende Arbeitsmarkt sie nachfragt, so können dadurch verstärkt einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden, wenn die Arbeitsmigranten bereit sind, vergleichbare Tätigkeiten zu niedrigeren Löhnen auszuüben. Die Folge kann steigende Arbeitslosigkeit insbesondere bei den Einheimischen sein, während der Lohnsatz, also der gezahlte Lohn pro Arbeitsstunde, sinkt. Die Unternehmen müssen für die Arbeit(-skräfte) weniger zahlen. Sie gehören somit zu den Gewinnern dieser Entwicklung. Die Einheimischen verlieren in Konkurrenz zu den Zuwanderern, da ihre Löhne sinken und ihnen Arbeitsplätze verlorengehen.

Im Falle einer durch Arbeitsnachfrage initiierten Arbeiterzuwanderung kann jedoch von anderen Konsequenzen ausgegangen werden. Da das Arbeitskräfteangebot im Aufnahmeland erschöpft ist, ersetzen die Zuwanderer keine Einheimischen, sondern ergänzen die bestehende Arbeit durch ihre Erwerbstätigkeit. Sie sind somit komplementär tätig, wobei es angesichts der hohen Arbeitsnachfrage zur Lohnsatzsteigerung kommen kann. Gewinner dieser Entwicklung sind die Arbeitskräfte, die von steigenden Löhnen profitieren können. Die Arbeitgeber verlieren aufgrund der zu zahlenden höheren Löhne.

21 Christel Bals, Konzepte, Theorien und empirisch Ergebnisse zur Eingliederung von Ausländern. Ein Bericht zur Literatur, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1991, H. 7/8, S. 513–522, hier S. 516.

Es wäre jedoch zu verkürzt, die Komplementaritäts- und Substitutionseffekte als voneinander getrennte Wirkungskomplexe zu sehen. Körner²² weist darauf hin, daß beide Effekte aufeinander folgen können, so daß sie sich sukzessiv ergänzen. Er sieht Auswirkungen des Zusammenspiels von verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten, die vor allem in Ländern mit klassischen Massenproduktionsbranchen und einem relativ starren System der Lohnstarife nachweisbar sind. So verdrängt z.B. in Deutschland die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer zwar Einheimische, nachfolgend ermöglicht dieser Prozeß den ›Inländern‹ jedoch den Übergang in qualitativ höherwertige und besser bezahlte Tätigkeiten der gleichen Branche oder anderer Wirtschaftsbereiche mit einer höheren Wertschöpfung. Substitutions- und Komplementaritätseffekte wirken hier zusammen und können (unter Vollbeschäftigungsbedingungen) sogar zu einer Lohnzunahme im Aufnahmeland führen.

Obgleich in den Niederlanden trotz günstiger Arbeitsmarkt- und Konjunkturdaten (noch) keine Vollbeschäftigung herrscht, kann vermutet werden, daß auch hier Komplementaritäts- und Substitutionseffekte faktisch zusammenwirken. Darüber hinaus bietet der zunehmende Mangel an Fachkräften im Produktions- und Dienstleistungssektor die Möglichkeit, durch Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (z.B. in den angesprochenen ›centren voor vakopleiding‹) einen raschen Zugang zum primären Arbeitsmarkt zu forcieren. Von einer Angleichung der Arbeitsmarktchancen Allochthoner und Autochthoner kann trotz dieser positiven Tendenzen allerdings noch nicht gesprochen werden.

Ausblick: Ansätze zu einer Arbeitsmarktpolitik für Allochthone

Die Integration von Arbeitswanderern ist trotz der in Deutschland und in den Niederlanden verschiedenartigen politisch-rechtlichen Grundlagen und Handlungsmuster ein vergleichbares Problemfeld, das besondere Anforderungen an die Arbeitsverwaltungen, aber auch an alle anderen Arbeitsmarktakteure stellt. Beide Länder weisen überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten für Arbeitsmigranten auf. Ein geringes Qualifikationsniveau, ein weitgehender Verbleib im sekundären Arbeitsmarktsegment und nicht zuletzt schlechte Arbeitsbedingungen kennzeichnen die Situation der Ausländer bzw. Allochthonen, die in den Aufnahmeländern Deutschland und die Niederlande beschäftigt sind.

22 Heiko Körner, Arbeitsmarkt und Immigration, in: Albrecht Weber (Hg.), Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union (IMIS-Schriften, Bd. 5), Osnabrück 1997, S. 85–93.

Die Konzepte und Maßnahmen, mit denen die öffentliche Hand in Deutschland bzw. in den Niederlanden dieser Problematik begegnet, unterscheiden sich grundlegend. Grundsätzlich wird in Deutschland deutlich mehr Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben als in den Niederlanden. Die Aktivitätsrate, die den Anteil der Ausgaben einer aktiven Arbeitsmarktpolitik am gesamten Arbeitsmarktbudget mißt, ist in den Niederlanden deutlich niedriger als in Deutschland; nur ein Viertel des niederländischen Budgets kommt der Arbeitsförderung zugute gegenüber gut einem Drittel in Deutschland.²³ Unter Rückgriff auf diese Mittel nahmen in Deutschland 1995 fast doppelt so viele Erwerbspersonen an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik teil wie in den Niederlanden.

Diese generelle Förderung setzt sich in Deutschland jedoch nicht für die Arbeitsmigranten fort, die für die staatlich gelenkte Arbeitsförderung keine dezidierte Zielgruppe darstellen. Die Eingliederung von (Neu-)Zuwanderern, die nicht der Gruppe der Spätaussiedler oder der EU-Angehörigen zuzuordnen sind, findet durch die aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik keine besondere Berücksichtigung.

In den Niederlanden stellt die Integration von Minderheiten, insbesondere von Allochthonen, einen durch das Gesetz gewährleisteten Schwerpunkt in der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. In Abgrenzung zur deutschen Beschäftigungs- und Integrationsförderung lassen sich für die Niederlande folgende strukturelle Eigenschaften und Unterschiede auführen:

1. Die Arbeitsverwaltungen wurden zu Beginn der 1990er Jahre reformiert und modernisiert. Kooperationsverträge mit zuständigen regionalen Institutionen gewährleisten eine Basisarbeit, mit der die betroffenen Zielgruppen und unterstützende Akteure eingebunden werden können. So können Netzwerke aufgebaut werden, in denen die Interessen aller Beteiligten in der kontinuierlichen Weitergabe von Informationen und der konzertierten Durchführung von Projekten für die Betroffenen Ausdruck finden können.
2. Die zumeist hochqualifizierten Experten für Allochthonenfragen, z.B. die Betriebsberater und Referenten der regionalen niederländischen Arbeitsverwaltungen, sind in der Lage, die Probleme der betroffenen (Arbeits-)Zuwanderer adäquat wahrzunehmen und zu behandeln, um so individuelle Lösungen für die Betroffenen zu entwickeln. Hinzu kommt, daß auch die Belange der Arbeitgeber durch die Nutzung der o.a. Netzwerke berücksichtigt werden.

23 Günther Schmid, Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und Deutschland, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 25. 1997, H. 3, S. 302-337, hier S. 323.

3. Zahlreiche Institutionen, z.B. die *steunpunten minderheden* (›Stützpunkt der Minderheiten‹) oder die *antidiscriminatie bureaus* (›Antidiskriminierungsbüros‹), tragen dazu bei, daß die Maßnahmen der Arbeitsverwaltungen mit den Betroffenen abgestimmt werden, so daß es sich bei den Maßnahmen zumeist um angepaßte Projekte handelt, die durch eine weitgehende Partizipation aller Beteiligten zustande kommen. Hierdurch kann ein Synergieeffekt erreicht werden, der dazu führt, daß die Erfahrungen unterschiedlicher Projektträger genutzt und weiterentwickelt werden.
4. In zahlreichen Arbeitsverwaltungsregionen werden Modellprojekte zur Förderung der Eingliederung von Allochthonen in den Arbeitsmarkt durchgeführt, die im Rahmen der diesem Beitrag zugrunde liegenden Dissertation²⁴ daraufhin überprüft werden, ob ihre Übertragung und Ausweitung auf andere Regionen sinnvoll sein könnte. Diese Erfahrungen werden durch die *Arbeidsvoorziening Nederland* in Zoetermeer koordiniert, überprüft und an die regionalen Arbeitsverwaltungen bzw. die zuständigen Experten weitergegeben. In den Niederlanden wurde so ein breites Spektrum an geeigneten Projektvorschlägen entwickelt, die – je nach Zielgruppe und Ausgangssituation – auf andere Personen und Teilarbeitsmärkte übertragen werden können.

Sicherlich könnten auch die deutschen Arbeitsverwaltungen von den Ansätzen und Projekten ihrer niederländischen Nachbarn lernen; denn die Integration von (Arbeits-)Zuwanderern kann als Problemfeld auch *grenzüberschreitend* behandelt werden. In jedem Fall bedürfen die fokussierten Gruppen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht nur an den Symptomen der Erwerbslosigkeit ansetzt, sondern die Ursachen der Problematik in ihren Grundstrukturen bekämpft.

24 Michael Woltering, *Zuwanderung und Integration auf ländlichen Arbeitsmärkten in Deutschland und den Niederlanden*, Dissertationsprojekt Osnabrück.

Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal und in der euregio rhein-maas-nord¹

1. Hintergrund und Zielsetzung

Die Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern aus den Mitgliedsstaaten der EU stellt eines der vorrangigen Ziele der Europäischen Kommission dar. Ein Instrument hierzu bildet das Arbeitsmarkt-Informationssystem »European Employment Services« (EURES), zu deren wesentlichen Aufgaben es gehört,

- die Kenntnisse über die Lebens- und Arbeitsbedingungen beiderseits der Grenze zu verbessern;
- den Informationsaustausch über Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in den Grenzgebieten zu fördern;
- einen Dialog zwischen Partnern auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet einzuleiten und ihre Aktivitäten im Hinblick auf Arbeitsmarktfragen abzustimmen sowie
- das grenzüberschreitende Ausbildungsangebot zu fördern.

Im Rahmen dieser Aufgaben hat der EURES-Lenkungsausschuß in der Euregio Rhein-Waal sowie der euregio rhein-maas-nord mehrere Untersuchungen zum Thema grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in Auftrag gegeben. In dem seit 1995 bestehenden Lenkungsausschuß haben u.a. die Arbeitsverwaltungen (*Regionaal Bureaus voor Arbeidsvoorziening, RBAs*, und Arbeitsämter), Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen beiderseits der Grenze, die *Kamers van Koophandel en Fabrieken* bzw. die Handelskammern, die Kreislandwerkerschaften sowie die beiden Euregios ihren Sitz.

Die Ergebnisse einer ersten *quantitativen* Untersuchung zu grenzüberschreitenden Pendlerströmen sind im Frühjahr 1996 unter dem Titel »Grenzgänger in der Euregio Rhein-Waal sowie der euregio rhein-maas-nord« erschienen.² Als Nachfolgeprojekt wurde eine Studie über *qualitative* Aspekte

1 Die für diese Euregio häufig verwandte Kleinschreibung findet hier Verwendung.

2 Wolfram Kriener u.a., Grenzgänger in der Euregio Rhein-Waal sowie der euregio rhein-maas-nord. Abschlußbericht (Ms.), Köln 1996; vgl. allgemein zu dieser Thema-

der grenzüberschreitenden Arbeitskräftebewegungen in Auftrag gegeben. Aufgrund planungstechnischer und finanzieller Überlegungen wurde diese Untersuchung in zwei Teilen durchgeführt, wobei zunächst deutsche Arbeitnehmer in niederländischen Betrieben³ und in einem zweiten Teil niederländische Arbeitnehmer, die in Deutschland tätig sind, im Mittelpunkt standen⁴. Die Hauptfragestellungen der beiden Teiluntersuchungen lauteten folgendermaßen:

- Wie läßt sich die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität im Untersuchungsgebiet nach Merkmalen der deutschen bzw. niederländischen Arbeitsmigranten selbst wie auch nach den Betrieben, in denen sie beschäftigt sind, typisieren?
- Auf welche Weise läßt sich die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität stimulieren, sei es durch den (besseren) Einsatz der vorhandenen Möglichkeiten, sei es durch die Beseitigung möglicher Hindernisse?

Hierzu hat eine umfangreiche telefonische Befragung von insgesamt gut 3.000 Betrieben auf niederländischer und auf deutscher Seite des Untersuchungsgebietes stattgefunden. Ergänzend hierzu wurden Intensivinterviews mit Arbeitsmigranten und Berufsgrenzpendlern sowie Vertretern von Organisationen im Bereich grenzüberschreitender Arbeitsmobilität geführt.

Im folgenden sollen – nach einer kurzen Beschreibung des Untersuchungsgebietes und der Stichprobe – die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojekts vorgestellt werden.

tik Gerd Busse/Harry van den Tillaart, Grenzüberschreitende Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen. Bericht aus der deutsch-niederländischen Euregio Rhein-Waal, in: Internationales Gewerbearchiv, 43. 1995, H. 2, S. 123–131; Euregio Rhein-Waal, Wohnen und Arbeiten in den Niederlanden. Informationen und Adressen in bezug auf Wohnen und Arbeiten im niederländischen Teil der Euregio Rhein-Waal, Kleve 1995; Wichard Woyke, Nordrhein-Westfalen und die Europäische Gemeinschaft, Opladen 1990.

- 3 Jos Frietman/Gerd Busse/Agnes van der Poel, Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal und der euregio rhein-maas-nord. Teil 1: Untersuchungsbericht über quantitative und qualitative Aspekte der Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer in niederländischen Betrieben, Nimwegen/Dortmund 1997 (liegt auch auf Niederländisch unter dem Titel vor: Arbeidsmobiliteit in de Euregio Rijn-Waal en de euregio rijn-maas-noord, Nimwegen/Dortmund 1997).
- 4 Jos Frietman/Gerd Busse, Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal und der euregio rhein-maas-nord. Teil 2: Untersuchungsbericht über quantitative und qualitative Aspekte der Beschäftigung niederländischer Arbeitnehmer in deutschen Betrieben, Nimwegen/Dortmund 1998.

2. Untersuchungsgebiet und Stichprobe

Die Erhebung bezog sich auf das Gebiet der Euregio Rhein-Waal und der euregio rhein-maas-nord.⁵ Bei dem Versuch, das Untersuchungsgebiet exakt zu definieren, stößt man auf ein Problem, das mit der Mitgliederstruktur der Euregios zu tun hat. So gehört z.B. die West-Veluwe zum Arbeitsgebiet der Euregio Rhein-Waal, in der Regio selbst ist jedoch nur eine von drei Gemeinden – nämlich Wageningen – Mitglied des Zweckverbandes. Aus diesem Grunde erschien es sinnvoll, sich bei der Definition des Untersuchungsgebietes stärker am Begriff des ›Arbeitsgebietes‹, d.h. der (Gesamt-)Region, auf die sich die Tätigkeit der Euregio bezieht, als an dem der ›Mitgliedsgemeinden‹ zu orientieren.

Bei der Euregio Rhein-Waal⁶ handelt es sich um einen Zusammenschluß von Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden und Kreise) und regionalen Organisationen (wie z.B. die Niederrheinische Industrie- und Handelskammer oder die *Kamer van Koophandel voor Centraal Gelderland*) im niederländisch-deutschen Grenzgebiet zwischen Arnheim, Nimwegen, Kleve, Wesel und Duisburg.

Das Arbeitsgebiet dieser Euregio umfaßt die Regios Arnheim, Nimwegen, Achterhoek, Noord-Oost Brabant, das Rivierengebied, Teile Noord Limburgs und die West-Veluwe auf niederländischer Seite sowie die Kreise Wesel, den nördlichen Teil des Kreises Kleve und die Stadt Duisburg auf der deutschen Seite der Grenze. Insgesamt leben in dieser Region ca. 2,6 Mio. Menschen, etwa zu gleichen Teilen auf der niederländischen und auf der deutschen Seite.

Die Euregio Rhein-Waal zeichnet sich insgesamt durch eine sehr differenzierte Wirtschaftsstruktur aus. Während der unmittelbare Grenzbereich auf beiden Seiten stark von der Landwirtschaft geprägt ist, wird das niederländische Teilgebiet, insbesondere im Ballungsraum Arnheim/Nimwegen, vom Dienstleistungsgewerbe (speziell produktionsnahe Dienstleistungen) dominiert; auf deutscher Seite, hier vor allem im Raum Wesel/Duisburg, spielt dagegen die Industrie (Eisen und Stahl, Bergbau und Chemie) eine herausragende Rolle. Die Stadt Duisburg ist mit ihrem großen Binnenhafen darüber hinaus ein wichtiges Zentrum für Transport und Logistik in der Re-

5 Siehe Abb. 1 im Beitrag von Manfred Janssen in diesem Band, die einen Überblick über die Euregios im Grenzgebiet gibt.

6 Vgl. Euregio Rhein-Waal, Satzung der Euregio Rhein-Waal, 1993 (unveröff. Ms.); Harry van den Tillaart/Gerd Busse, Unternehmer ohne Grenzen? Grenzüberschreitende Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen in der Euregio Rhein-Waal, Nimwegen 1994; Euregio Rhein-Waal u. euregio rhein-maas-nord, EURES in der Euregio Rhein-Waal und in der euregio Rhein-maas-nord. Arbeitspapier (Ms.), Kleve/Mönchengladbach 1995.

gion. Im Hinblick auf die Unternehmensstruktur sind es vor allem die Klein- und Mittelbetriebe, die auf beiden Seiten der Euregio dominieren.

Das Arbeitsgebiet der euregio rhein-maas-nord⁷ umfaßt auf niederländischer Seite die Regionen Noord Limburg und Midden Limburg mit den Städten Venray, Venlo, Weert und Roermond, auf deutscher Seite die Städte Krefeld und Mönchengladbach, die Kreise Viersen und Neuss sowie den Südtel des Kreises Kleve. Zu den Mitgliedern der grenzüberschreitenden Arbeitsgemeinschaft gehören – neben den Städten, Gemeinden und Kreisen – die *Kamer van Koophandel Noord en Midden Limburg* in Venlo, die Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein sowie die Niederrheinische Industrie- und Handelskammer. Insgesamt leben etwa 1,9 Mio. Menschen in der Euregio, drei Viertel davon im deutschen Teil.

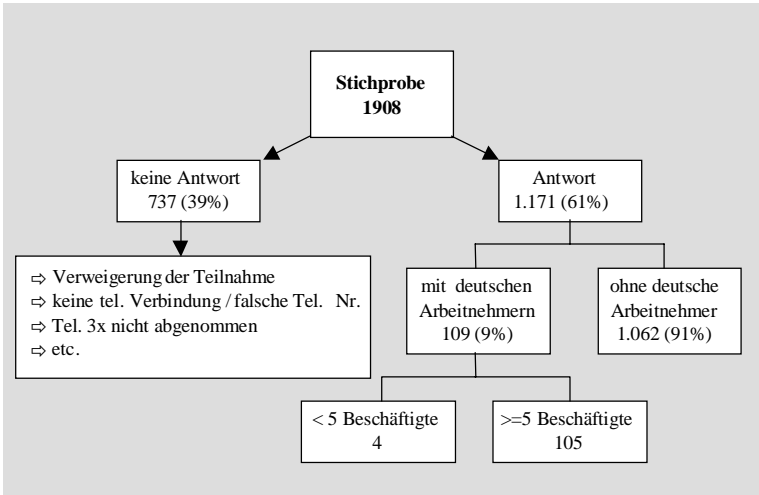
Die euregio rhein-maas-nord wird vor allem durch den industriellen Maschinenbau, die Metallherzeugung und -bearbeitung sowie die elektrotechnische Industrie geprägt; sie gehören auf beiden Seiten der Grenze zu den beschäftigungsstärksten Industriezweigen. Doch auch das Leder-, Textil- und Bekleidungs-gewerbe spielt traditionell immer noch eine große Rolle in der Region; aufgrund der räumlichen Lage kommt gleichzeitig dem Transport- und Logistikbereich eine besondere Bedeutung zu. Obwohl die Industrie wirtschaftlich eine starke Stellung in der Euregio einnimmt, sind doch mehr als die Hälfte aller Beschäftigten im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich tätig. Insgesamt dominieren auch in der euregio rhein-maas-nord die kleineren und mittleren Unternehmen.

Stichprobe

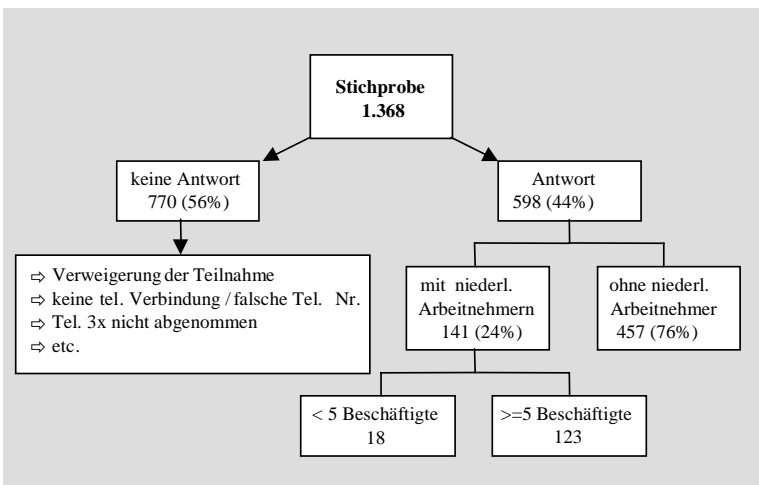
Auf niederländischer Seite beteiligten sich 1.171 von insgesamt 1.908 Betrieben an der telefonischen Befragung, auf deutscher Seite waren es 598 (von insgesamt 1.368 kontaktierten Betrieben), die nach drei ›Typen‹ von Betrieben unterschieden wurden: Betriebe mit Arbeitnehmern aus dem Nachbarland, Betriebe mit Möglichkeiten für Arbeitnehmer aus dem Nachbarland sowie Betriebe ohne (Bedarf an) Arbeitnehmer(n) aus dem Nachbarland. Das folgende Schaubild gibt einen Überblick über die Verteilung der beiden Stichproben.

7 Vgl. euregio rhein-maas-nord, Euregio-Plan. Grenzüberschreitende räumliche Entwicklungsperspektive für die Euregio Rhein-Maas-Nord, Bearbeiter: F.M.A. Hendriks/A.M.F. Ripken/Ralf Meyer/Wolfram Kriener/Paul G. Jansen, Köln 1995; EURES in der Euregio Rhein-Waal und in der euregio Rhein-maas-nord; Rüdiger Hamm/Ricarda Kampmann, Probleme kleinräumlicher europäischer Integration, dargestellt am Beispiel der deutsch-niederländischen »euregio rhein maas nord«, in: RWI-Mitteilungen, 46. 1995, S. 163–188.

Das niederländische Teilgebiet (Firmenbefragung)



Das deutsche Teilgebiet (Firmenbefragung)



Die unterschiedliche Größe der Stichproben ist ein Ergebnis der Zielvorgabe, wonach mindestens eine Zahl von 100 Betrieben mit Arbeitnehmern aus dem Nachbarland erreicht werden sollte, um sinnvolle Angaben über diese Betriebe und die bei ihnen beschäftigten Grenzgänger machen zu können. Während es sich auf niederländischer Seite um eine repräsentative Stichprobe al-

ler Mitgliedsbetriebe in den Kammerbezirken der niederländischen Seite der beiden Euregios handelte, läßt sich bei der deutschen Stichprobe nichts über die Repräsentativität der von IHK und Handwerkskammer gelieferten Daten aussagen.

3. Berufsgrenzpendler: eine Begriffsbestimmung

Die Operationalisierung des Begriffs Berufsgrenzpendlers erweist sich als schwierig. Was ist beispielsweise mit den Arbeitnehmern, die im Auftrag Ihres niederländischen oder deutschen Arbeitgebers gelegentlich eine Dienstreise nach Deutschland oder in die Niederlande unternehmen? Gehören auch sie zur Gruppe der Pendler, möglicherweise als Wochen- oder Monatspendler? Wo sind Schüler und Studenten einzuordnen, die ihre Ausbildung/ihr Studium – oder einen Teil davon – im Nachbarland absolvieren? Was ist mit denen, die etwa die niederländische (oder umgekehrt: die deutsche) Staatsangehörigkeit besitzen, jedoch im Nachbarland geboren und aufgewachsen sind (eine nicht unerhebliche Zahl im deutsch-niederländischen Grenzgebiet)? Umgekehrt: Ist ein Niederländer oder Deutscher, der nicht nur im Nachbarland arbeitet, sondern dort auch lebt, ein Berufsgrenzpendler im hier verstandenen Sinne?

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurde die Entscheidung für eine möglichst praktikable und an den Erfordernissen von EURES orientierte Begriffsbestimmung getroffen, die weniger auf die wortwörtliche Bedeutung des Begriffs Berufsgrenzpendler abhebt, sondern sich eher am (weitergefaßten) Begriff einer »niederländisch-deutschen Arbeitsmobilität« orientiert. Demnach handelt es sich bei dem anvisierten Personenkreis im wesentlichen um:

- Arbeitnehmer, die im Nachbarland arbeiten, jedoch im eigenen Land wohnen: Tagespendler, Wochenend- oder Monatspendler, Saisonarbeiter
- Arbeitnehmer, die im Nachbarland arbeiten und dort auch leben
- Arbeitnehmer, die für einen Betrieb des Nachbarlandes ständig im eigenen Land arbeiten.

Diese Zielgruppendefinition macht sich vor allem an der – deutschen oder niederländischen – Staatsangehörigkeit fest. Bürger anderer Staaten wurden aus methodischen Gründen nicht in die Untersuchung einbezogen, da es die Durchführung der Firmenbefragung kompliziert hätte.

In den Fragebögen für die telefonische Betriebsbefragung wurde die oben angegebene Definition von Berufsgrenzpendler angewendet. Am Ende des Interviews wurden die Betriebe, die Arbeitnehmer aus dem Nachbarland beschäftigen, um den Namen und die Telefonnummer dieser Mitarbeiter gebeten, von denen insgesamt etwa 25 angerufen und zu den Hintergründen ihrer Tätigkeit im anderen Land sowie ihren Erfahrungen mit dem Arbeiten (und Wohnen) im anderen Land befragt wurden.

4. Niederländische und deutsche Betriebe: Typologie und Arbeitskräfte

Die befragten Betriebe wurden in drei Kategorien unterteilt:

1. Betriebe mit Arbeitnehmern (AN) aus dem Nachbarland,
2. Betriebe, die zwar keine Mitarbeiter aus dem Nachbarland beschäftigen, jedoch grundsätzlich eine Möglichkeit dazu sähen,
3. Betriebe ohne (Bedarf an) Mitarbeiter(n) aus dem anderen Land.

Das folgende Schaubild zeigt die Verteilung der Betriebe auf diese drei Klassen.

Abbildung 1: Typologie der Betriebe (mit mehr als 1 Arbeitnehmer)

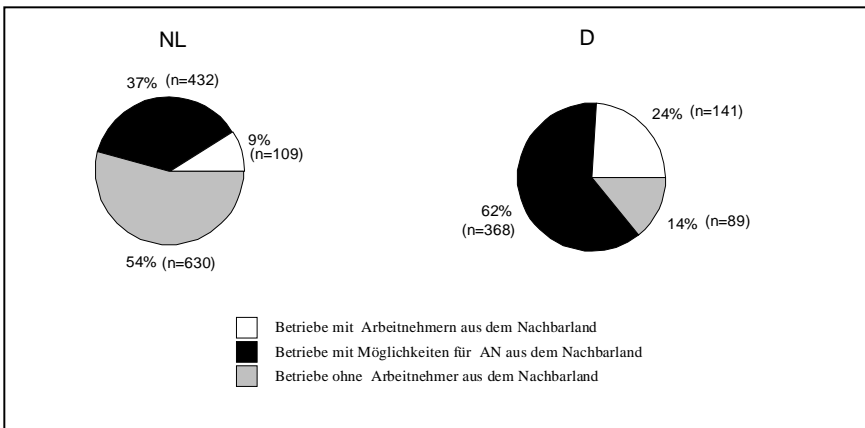
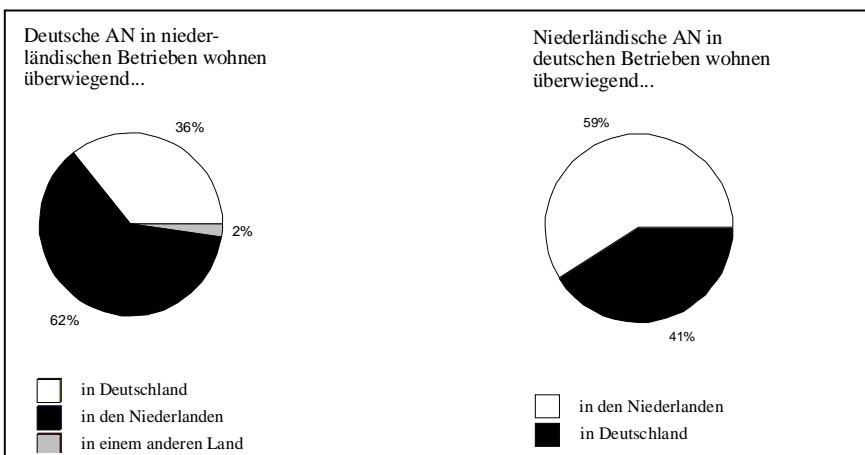


Abbildung 2: Verteilung der Betriebe nach Wohnsitz der Arbeitnehmer aus dem Nachbarland



Das Schaubild macht deutlich, daß die deutschen Arbeitnehmer, die in den Niederlanden beruflich tätig sind, dort auch in der Mehrzahl (62%) leben, während niederländische Arbeitnehmer in deutschen Betrieben mehrheitlich (59%) in den Niederlanden wohnen bleiben. Dieser Unterschied hängt sicherlich mit den etwas niedrigeren Lebenshaltungskosten in den Niederlanden – so liegen die Baukosten dort bis zu einem Drittel niedriger als auf der deutschen Seite – sowie mit dem im Vergleich höheren Lohn- und Gehaltsniveau in Deutschland zusammen, die für niederländische Arbeitnehmer den Weg über die Grenze attraktiver machen als für deutsche Arbeitnehmer. Dies ist jedoch nur ein Teil der Erklärung: weitere Ergebnisse der Betriebsbefragung sowie Interviews mit Pendlern, Vertretern von grenzüberschreitend aktiven Betrieben und von intermediären Organisationen geben zu der Vermutung Anlaß, daß sich Niederländer und Deutsche in ihren Motiven, im Nachbarland zu arbeiten, grundsätzlich unterscheiden. Während es bei niederländischen Arbeitnehmern eher um die Arbeit und das Gehalt geht, die sie zum Schritt über die Grenze bewegen, sind bei den Deutschen verstärkt persönliche Beweggründe anzutreffen, z.B. wenn der Lebenspartner aus dem anderen Land stammt. Insgesamt scheint es auch so zu sein, daß es niederländischen Arbeitnehmern aufgrund einer traditionell größeren sprachlichen und kulturellen Offenheit ihres Herkunftslandes leichter fällt, den Schritt über die Grenze zu wagen, als ihren deutschen Kollegen.

5. Grenzüberschreitende Aktivitäten der Betriebe

Wie die Abb. 3/4 zeigen, sind Betriebe mit (einem Bedarf an) Mitarbeiter(n) aus dem anderen Land häufiger auch geschäftlich in diesem Land aktiv.

Abbildung 3: Grenzüberschreitende Aktivitäten: Auftraggeber im anderen Land

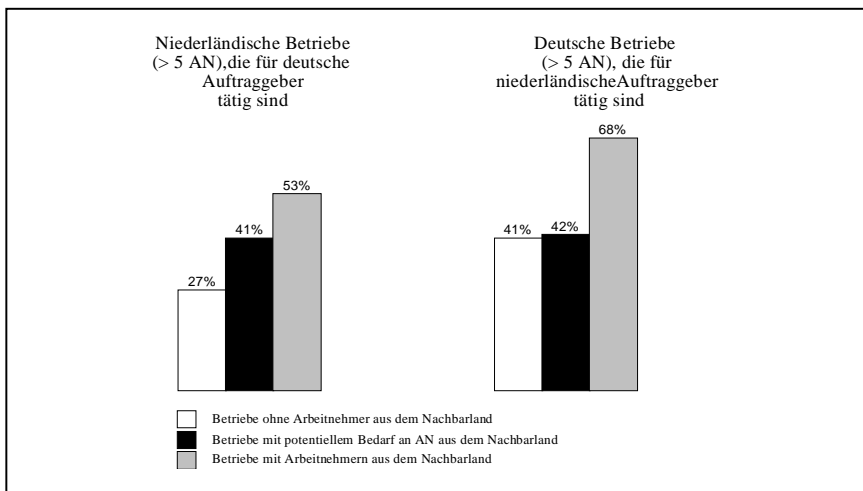
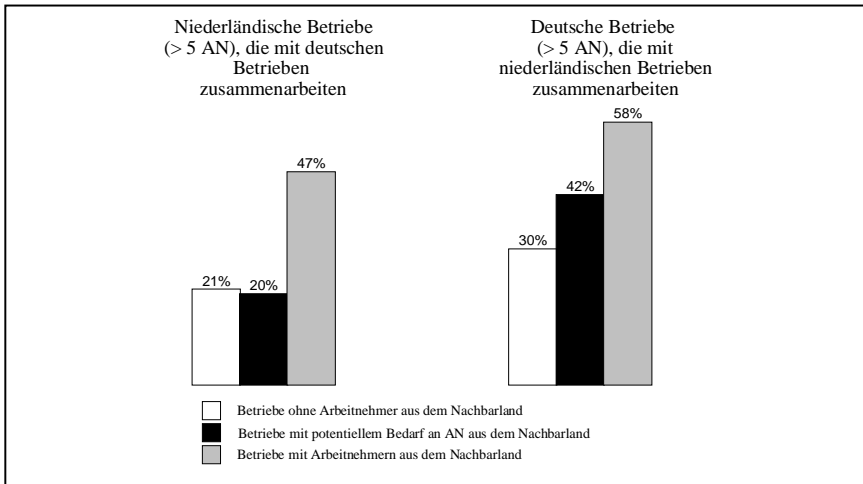


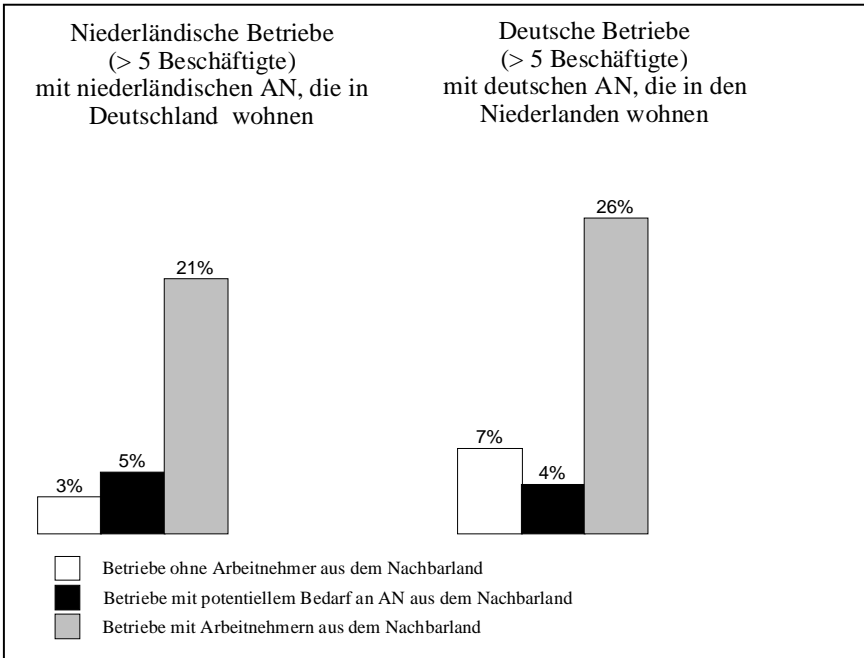
Abbildung 4: Grenzüberschreitende Aktivitäten: Wechselseitige Zusammenarbeit



Obwohl sich auf der Grundlage der Daten nicht angeben läßt, ob die Betriebe vorwiegend über ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten auf die Idee kamen, auch Arbeitnehmer aus dem Nachbarland anzuwerben, oder ob es umgekehrt diese ausländischen Mitarbeiter waren, die – weil sie entsprechendes Know-how mitbrachten – den Anstoß für ihren Betrieb gaben, sich transnational zu orientieren, so kann man doch zumindest sagen, daß von einer grundsätzlichen, personellen oder geschäftlichen Öffnung zum anderen Land hin wichtige Impulse für ein Zusammenwachsen der Gesamtregion ausgehen können.

Diese Hypothese wird durch ein weiteres Ergebnis aus der Studie gestützt: die Frage, ob man auch einheimische Arbeitnehmer habe, die im Nachbarland leben, wurde in der Gruppe der (deutschen wie niederländischen) Betriebe, in denen man Mitarbeiter aus dem anderen Land beschäftigt, deutlich häufiger bejaht als in den beiden anderen Kategorien von Betrieben.

Abbildung 5: Grenzüberschreitende Aktivitäten: Wohnen

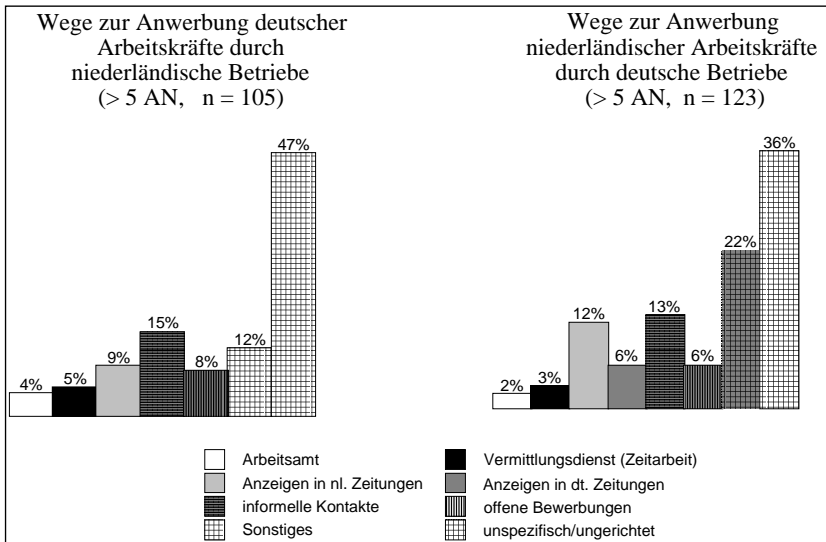


Über den Kontakt mit den Kollegen aus dem Nachbarland scheinen sich also auch für die einheimischen Mitarbeiter – zumindest was die Wohnortwahl anbelangt – >grenzüberschreitende< Perspektiven zu eröffnen.

Maßnahmen der Betriebe zur Anwerbung von Arbeitskräften aus dem anderen Land

Auf die Frage an die Betriebe mit Personal aus dem Nachbarland, auf welchem Wege man diese Mitarbeiter angeworben habe, ergab sich folgendes Bild:

Abbildung 6: Wege der Personalanwerbung



Es zeigt sich, daß in den meisten Fällen keine besonderen Maßnahmen ergriffen werden, um als niederländischer Betrieb seine deutschen Mitarbeiter – und umgekehrt – zu rekrutieren. Anders ausgedrückt: die Initiative zur Aufnahme einer Beschäftigung im Nachbarland scheint bei den Arbeitnehmern selbst zu liegen. Dies wird auch durch die Interviews mit den Pendlern selbst bestätigt – nachfolgend werden einige Auszüge aus den Gesprächsprotokollen wiedergegeben.

Deutsche Arbeitnehmer in den Niederlanden

- Frau Sp. lebt seit 15 Jahren in den Niederlanden und hat sich dort nach eigenem Bekunden sehr gut eingelebt. Sie ist mit einem Niederländer verheiratet, was auch das Hauptmotiv für sie gewesen ist, in die Niederlande zu ziehen und dort nach einer Beschäftigung zu suchen.
- Als sich kurz nach der Wende, also Anfang der 1990er Jahre, abzeichnete, daß sie in Ostdeutschland keine Stelle finden würde, faßte Frau F. den Entschluß, sich in den Niederlanden nach einer Beschäftigung umzusehen, da der Arbeitsmarkt für Gartenbauingenieure dort wesentlich besser aussah als im Osten. Eine Bekannte besorgte ihr Adressen von Unternehmen, und sie begab sich damit in die Niederlande. Sie suchte die Firmen persönlich auf, und nach etwa 40 solcher Vorstellungsbesuche erhielt sie eine Anstellung.

- Herr R. zog vor 14 Jahren in die Niederlande, um dort für ein Unternehmen zu arbeiten, das Geschäftsbeziehungen zu dem Unternehmen in Deutschland unterhielt, für das er bis dahin tätig gewesen war. Als er nach 7 Jahren in dem niederländischen Unternehmen keine berufliche Perspektive mehr sah, begann er, sich auf andere Stellen zu bewerben. So fand er, vor 6 Jahren, über eine Stellenanzeige in einer niederländischen Zeitung die Stelle in einem Wasserversorgungsunternehmen der Provinz Limburg, die er auch heute noch innehat.

Niederländische Arbeitnehmer in Deutschland

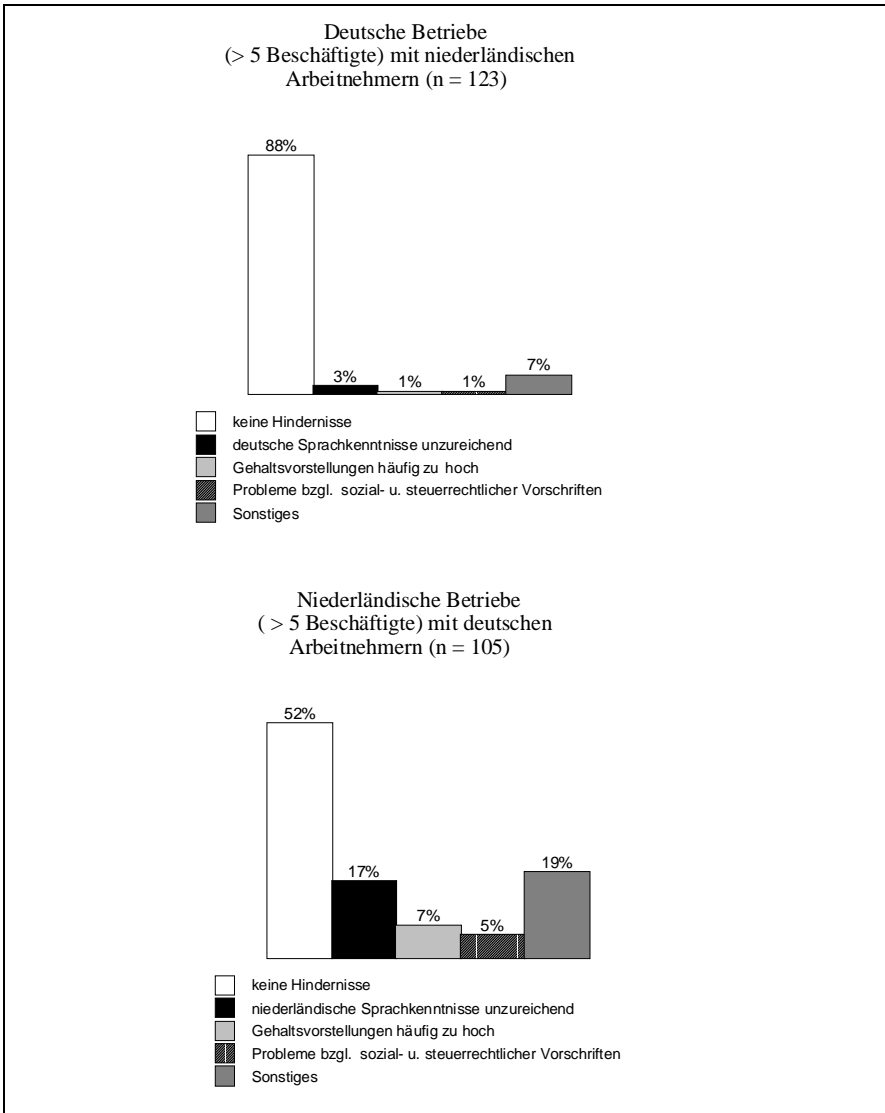
- Herr Z. fand seine derzeitige Stelle, indem er immer wieder zur Zollabfertigungsstelle fuhr und die dort tätigen Mitarbeiter von Speditionen und Verzollungsagenturen ansprach. Er hat sich also auf direktem Wege angeboten und so eine Beschäftigung gefunden.
- Herr Wi., 22 Jahre alt und Niederländer, hat im Rahmen seiner *hbo*-Ausbildung an der *Hogere Agrarische School*, Studienrichtung Betriebswirtschaft (Qualität und Logistik) ein 13wöchiges Berufspraktikum (*stage*) bei einem Betrieb auf der deutschen Seite der Grenze absolviert. Der Betrieb ist ein europaweit tätiges Unternehmen, das Tiefkühlprodukte herstellt und ausliefert. Ursprünglich wollte Herr Wi. sein Pflichtpraktikum in Neuseeland oder Australien absolvieren, was dann jedoch nicht möglich war. Zufällig traf er einen (niederländischen) Bekannten, der Zugang zu einer Reihe deutscher Betriebe hatte und ihm versprach, wegen eines Praktikums einmal Kontakt mit der Personalabteilung eines Unternehmens aufzunehmen. Dort zeigte man sich dieser Idee gegenüber sehr aufgeschlossen und lud Herrn Wi. zu einem Vorstellungsgespräch ein, dessen Ergebnis die Unterzeichnung eines Praktikumsvertrages war.
- Seine derzeitige Stelle fand Herr K. per »Mund-zu-Mund-Propaganda« durch den Kontakt zu einem Ex-Kollegen, der zu der Firma gewechselt war, in der er zur Zeit beschäftigt ist. Diese Firma hatte eine Stelle ausgeschrieben. Er bewarb sich und wurde eingestellt.
- Die Niederländerin Frau H., 28 Jahre, hat an der Universität Nimwegen *Duitslandstudies* studiert und in diesem Fach auch einen Abschluß gemacht. Als sie mit ihrem Universitätsdiplom dann in den Niederlanden keine Arbeit finden konnte, hat sie sich nach 3 Monaten der Arbeitslosigkeit bei ihrem ehemaligen Praktikumsbetrieb, einem deutschen Arbeitsamt, als arbeitsuchend eingeschrieben und sich vermitteln lassen. Sie arbeitet jetzt, *full-time* und im Rahmen eines 3-Jahres-Vertrags, in der Verkaufsabteilung eines Unternehmens der Chemischen Industrie, in einer Funktion, die ihres Erachtens mit der einer Kauffrau für Bürokommunikation vergleichbar ist.

Hindernisse und Probleme bei der Einstellung und Beschäftigung von Arbeitnehmern aus dem Nachbarland

Wie Abbildung 7 belegt, stehen der Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem Nachbarland aus Sicht der Betriebe keine unüberwindbaren Hindernisse im Weg.

Gibt es ein Problem, dann ist es meist die Sprache des Nachbarlandes, die der Arbeitnehmer nicht ausreichend beherrscht. Dies gilt jedoch erwartungsgemäß nur für Deutsche in niederländischen Betrieben. Aufgrund der allgemeinen breiteren Sprachkenntnisse der Niederländer spielt diese Frage bei ihnen so gut wie keine Rolle.

Abbildung 7: Hindernisse und Probleme bei der Einstellung und Beschäftigung von Arbeitnehmern aus dem Nachbarland



Auch die Interviews mit den Pendlern selbst und mit Vertretern intermediärer Organisationen sowie ergänzende Gespräche mit Unternehmensvertretern ergaben ein ähnliches Bild. Wenngleich auch hin und wieder Probleme signalisiert wurden, so sind diese doch nicht so gravierend, als daß sie die Beschäftigung im Nachbarland ernsthaft verhindern konnten, wie auch die nachfolgenden Gesprächsausschnitte belegen.

Deutsche Arbeitnehmer in den Niederlanden

- Rückblickend betrachtet sei für Herrn Fr. der Wechsel in die Niederlande völlig problemlos verlaufen – was aber auch damit zu tun hatte, daß er die Sprache und das Land bereits kannte. Die Sprache sei überhaupt am wichtigsten, wenn man in den Niederlanden beruflich erfolgreich sein möchte. »Beispielsweise in meiner Firma: Ich bin der einzige Deutsche, die Kollegen sprechen alle kein Wort Deutsch, und die mögen das auch nicht sprechen.«
- Konkret darauf angesprochen, was es an Schwierigkeiten beim Umzug von Deutschland in die Niederlande gab, konnte sich Herr R. an kein wirkliches Hindernis erinnern. Er habe sich eine zentrale Anlaufstelle für Grenzgänger gewünscht, wo er sich über das Wohnen und Arbeiten in den Niederlanden hätte informieren können. Sollte er heute Probleme wegen seines Status als Deutscher bekommen, wüßte er nicht, wo er sich umfassend beraten lassen könnte.

Niederländische Arbeitnehmer in Deutschland

- Auf bürokratische Hindernisse im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit in Deutschland angesprochen, äußerte Herr Z. »Probleme am laufenden Band«. So könne er sein Haus nicht von der Steuer absetzen und er habe immer wieder Schikanen der (meist deutschen) Behörden zu erdulden, so beispielsweise mit der Kindergeldkasse, die ihm alle paar Monate das Kindergeld streiche und er dann jedesmal wieder Anträge stellen und neue Formulare ausfüllen müsse. Wenn solche Probleme auftauchen, könne er sich jedoch meist aus eigener Kraft helfen. Sollte dies einmal nicht möglich sein, weiß er, an wen er sich wenden kann (z.B.: an die *Vereniging van Europese Grensland Bewoners, VEG*, oder an das *Bureau Duitse Zaken* in Nimwegen).
- Bürokratische Hindernisse im Zusammenhang mit seinem Grenzgängertum habe es bei Herrn K. vor allem in der Übergangphase (von seinem niederländischen zu seinem deutschen Arbeitgeber) gegeben: insbesondere Probleme mit der Krankenversicherung (in Deutschland sei man für einen höheren Beitrag schlechter versichert) und mit der Umschreibung seines Führerscheins. Dies sei jetzt jedoch alles geregelt. Arbeit-

nehmern, die darüber nachdenken, eine Stelle im Ausland anzutreten, würde er deshalb auch den Rat geben, sich vorab sehr genau zu informieren, insbesondere, was die sozialrechtlichen Aspekte betrifft (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, usw.). Insgesamt sollte auch mehr in der Öffentlichkeit über die Grenzgängerproblematik informiert werden. Wenn Probleme auftauchen sollten, würde er sich an die VEG wenden.

- Probleme mit der deutschen – oder niederländischen – Bürokratie habe es für Frau H. im Zusammenhang mit ihrer Arbeitsaufnahme in Deutschland nicht gegeben. »Es ist alles sehr glatt über die Bühne gegangen, der Betrieb hat alles Notwendige geregelt.« Sollten einmal Probleme auftauchen, z.B. mit Sozialversicherungen, würde sie sich an das *Bureau Duitse Zaken* in Nimwegen oder an die VEG wenden.

Ein deutscher Unternehmensvertreter

- Probleme mit der Einstellung und Beschäftigung der niederländischen Arbeitnehmer habe es – laut Herrn Rh. von der Personalabteilung eines deutschen Unternehmens – so gut wie nicht gegeben. Sprachlich seien die Niederländer überhaupt sehr gewandt, so daß fehlende Deutschkenntnisse einer Beschäftigung eigentlich nie im Wege gestanden hätten. Auch die sozialversicherungsrechtliche und steuerliche Seite habe seines Wissens bislang noch keine Probleme bereitet. Lästig seien für die niederländischen Mitarbeiter jedoch die ständigen Forderungen der Kindergeldkasse des Arbeitsamts nach aktuellen Nachweisen über den Status der Kinder. Alle drei bis vier Monate müßten die Arbeitnehmer deshalb Bescheinigungen besorgen und beibringen. Hier müßte man dringend etwas ändern. Sollten einmal größere Probleme mit den deutschen oder niederländischen Behörden auftauchen, würde man sich betrieblicherseits zutrauen, sie aus eigener Kraft zu lösen.

Ein niederländischer Unternehmensvertreter

- Auf bürokratische Probleme mit deutschen Arbeitnehmern angesprochen, meinte ein niederländischer Unternehmensvertreter, mit der Sozialversicherung gäbe es (bisher) keine Schwierigkeiten, wohl aber mit der Einkommenssteuer. Vor zehn Jahren habe seine Firma eine Vereinbarung mit dem Finanzamt zur steuerlichen Gleichbehandlung der deutschen mit den niederländischen Mitarbeitern getroffen. Als jedoch 1990 das *Wet Ort* verabschiedet wurde, begannen die Probleme erneut, da das Gesetz vorsah, daß alle bis dahin getroffenen Vereinbarungen mit den Finanzbehörden null und nichtig seien. Die Folge sei gewesen, daß die deutschen Beschäftigten wiederum eine extra hohe Einkommenssteuer zu zahlen

hatten. Sein Unternehmen habe, mit Hilfe eines Steuerberatungsbüros, offiziell Widerspruch dagegen eingelegt.

Der Vorsitzende der Vereniging Europese Grensland Bewoners (VEG)

- Der Verband entstand ursprünglich aufgrund der Steuerproblematik zwischen den Niederlanden und Deutschland, die durch das deutsch-niederländische ›Grenzängergesetz‹ aus dem Jahre 1980 allerdings entschärft worden sei. Im großen und ganzen ließe sich heute sagen, daß die steuerliche Seite des Grenzängertums geklärt sei, »sie könnte man jetzt als ›europäisch‹ bezeichnen«.

Ein Euroberater

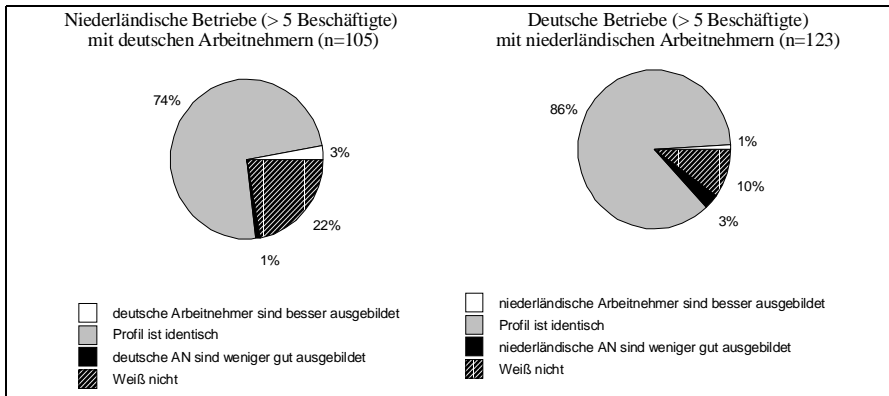
- Ein Euroberater aus den Niederlanden glaubt, daß es für einen deutschen Arbeitnehmer, der in den Niederlanden arbeiten will – und umgekehrt –, keine gravierenden Probleme geben wird, wenn im vorhinein alles gut geregelt ist und sich der Arbeitssuchende umfassend informiert hat. Als Beispiel führte er das AOW (Rentenversicherung) an: Niederländer, die in Deutschland arbeiten, müssen eine Rentenkürzung um 2% hinnehmen, wenn sie sich nicht zusätzlich privat versichern, um diesen Fehlbetrag auszugleichen.

Vergleichbarkeit und Anerkennung von Qualifikationen und Berufsabschlüssen

Auf die Frage an Betriebe mit Personal aus dem Nachbarland, ob das Qualifikationsprofil dieser Mitarbeiter mit den Anforderungen an die berufliche Funktion übereinstimme, antworteten, wie Abbildung 8 zeigt, 74% der niederländischen Betriebe sowie 86% der deutschen Betriebe, daß Profil und Funktion identisch seien.

Ein ähnliches Bild ergab sich auch hinsichtlich der Anerkennung von Berufsabschlüssen: Weder die niederländischen noch die deutschen Betriebe (mit mehr als 5 Beschäftigten) hatten nennenswerte Probleme mit Arbeitnehmern aus dem Nachbarland.

Abbildung 8: Stimmt das Qualifikationsprofil der Arbeitnehmer aus dem Nachbarland mit den Anforderungen an die Funktion überein?



Diese Ergebnisse spiegeln auch weitgehend die Erfahrungen der Pendler wider, wie die folgenden Auszüge aus den Gesprächsprotokollen belegen:

Deutsche Arbeitnehmer in den Niederlanden

- Wenn Frau F. ihr Qualifikationsprofil mit dem ihrer Kollegen vergleiche, stelle sie fest, daß die Kollegen bei allem, was mit Computern zu tun habe, weiter seien. Doch dies habe vermutlich mit ihrer ostdeutschen, d.h. DDR-Herkunft zu tun, »wo wir am Ende unseres Studiums mal an einem Computer vorbeigeführt worden sind«. Die Frage der Vergleichbarkeit und Anerkennung ihres Berufsabschlusses habe jedoch nie jemanden in den Niederlanden interessiert. Mit anderen Worten: ihr Universitäts-Diplom sei stets akzeptiert worden.
- Das Qualifikationsniveau von niederländischen und deutschen Lokführern hält Herr A. im großen und ganzen für vergleichbar, wobei er die niederländische Ausbildung sogar noch etwas höher als die deutsche ansiedeln würde (die niederländische Ausbildung sei in ganz Europa geschätzt).

Niederländische Arbeitnehmer in Deutschland

- Sein niederländischer Berufsabschluß hat Herrn B. zufolge nie eine Rolle bei seinen Einstellungsgesprächen mit deutschen Arbeitgebern gespielt. Man habe zwar einen offiziellen (niederländischen) Abschluß erwartet, sei jedoch wohl davon ausgegangen, daß dieser vom Qualifikationsniveau her den Anforderungen an die in Deutschland angebotene Stelle

entspreche. Wichtig sei jedoch die Kenntnis der deutschen Sprache und Kultur, um sich in Deutschland beruflich zu etablieren.

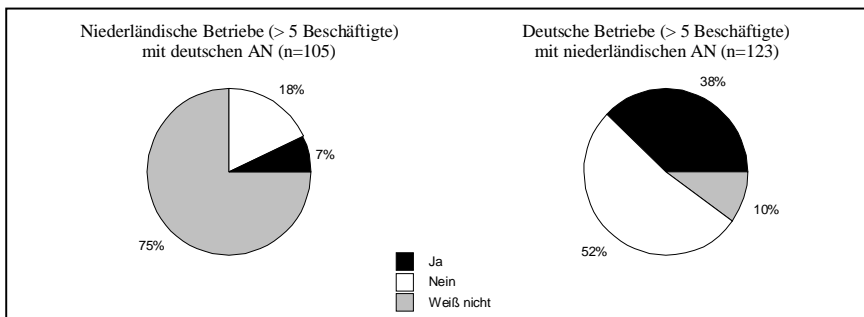
- Das Thema Vergleichbarkeit und Anerkennung ihres Diploms hatte bei Frau H. im Rahmen des Vorstellungsgesprächs bei ihrem derzeitigen Arbeitgeber keine Rolle gespielt; daß ein Dokument vorlag, habe zunächst ausgereicht. Wohl aber sei sie nach ihren Deutsch-, Englisch- und Computerkenntnissen gefragt worden, die nicht in ihrem Abschlußzeugnis dokumentiert waren.

In den Gesprächen mit den Pendlern wurde ein breites Spektrum von Berufen abgedeckt: vom Arzt über den Ingenieur, den Lehrer, den Spediteur und die Sekretärin bis hin zum Monteur und zur Reinigungskraft. Für keinen dieser Berufe ließen sich gravierende Probleme im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der Qualifikationsprofile erkennen, wohl aber wurde von den Gesprächspartnern regelmäßig die Bedeutung einer guten Beherrschung der niederländischen bzw. deutschen Sprache unterstrichen.

Grenzüberschreitender Ausbildungsmarkt?

Große Unterschiede ergaben die Antworten auf die Frage: »Hat Ihr Betrieb Bedarf an grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung?« Während 38% der deutschen Betriebe mit niederländischen Mitarbeitern einen solchen Bedarf sehen, sind es bei ihren niederländischen Pendanten lediglich 7% (vgl. Abb. 9). Noch gravierender ist jedoch der Unterschied bei der Antwortkategorie »Weiß nicht«. Gaben 10% der deutschen Betriebe zu Protokoll, auf diese Frage keine Antwort zu wissen, waren es auf niederländischer Seite 75%!

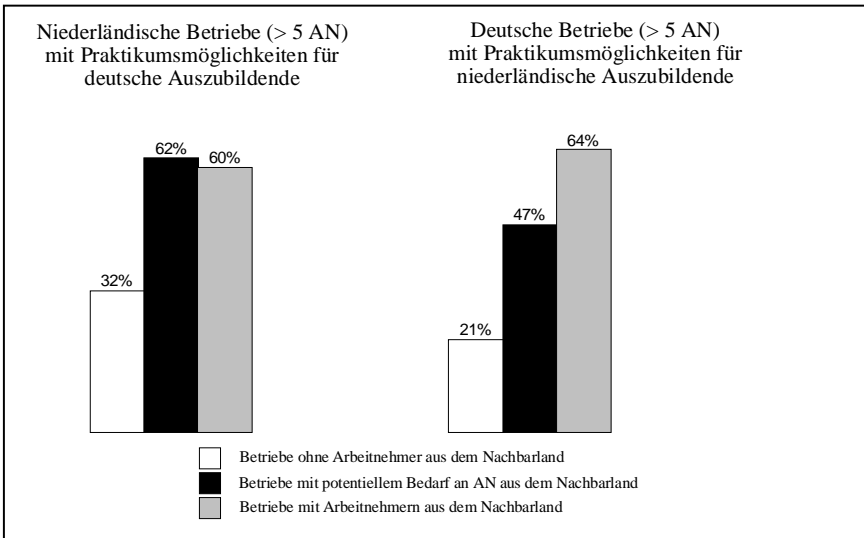
Abbildung 9: Bedarf an grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Berufsbildung



Möglicherweise ist dieses Ergebnis auf die unterschiedliche Rolle zurückzuführen, die niederländische und deutsche Betriebe in der Berufsbildung spielen. Läßt sich bei deutschen Betrieben – insbesondere durch die dort vorherrschende ›duale‹ Ausbildungsform – von einer in vielen Jahrzehnten gewachsenen ›Ausbildungskultur‹ sprechen, so hat sich eine solche Kultur in den Niederlanden kaum entwickelt; hier sind es eher die Schulen, denen eine Schlüsselfunktion bei der Ausbildung zukommt. So ist es erklärbar, daß sich niederländische Betriebe nur in begrenztem Maße mit Fragen insbesondere der beruflichen Erstausbildung befassen.

Dennoch verschließen sich niederländische Betriebe nicht dem Problem der grenzüberschreitenden beruflichen Erstausbildung. Die Frage, ob man prinzipiell bereit und in der Lage sei, als Betrieb einem Auszubildenden aus dem Nachbarland einen Praktikums- oder Ausbildungsplatz anzubieten, beantworteten über 60% der interessierten Betriebe grundsätzlich positiv (vgl. Abb. 10).

Abbildung 10: Akzeptanz für Auszubildende aus dem Nachbarland



Die Bedeutung der Nachbarsprache für die Unternehmen

Wie herausgearbeitet wurde, liegt ein wesentliches Hindernis für die Einstellung von Personal aus dem Nachbarland in der unzureichenden Beherrschung der Landessprache. Dieses stellt vor allem ein Problem für deutsche Arbeitnehmer dar, die sich beruflich in Richtung Niederlande orientieren und die in der Regel über keine oder nur begrenzte Niederländischkenntnisse verfügen. So ist es denn auch nicht weiter überraschend, daß eine große Mehrheit der Betriebe mit Personal aus dem anderen Land es für wichtig hält, daß die Vermittlung der Nachbarsprache Bestandteil der beruflichen Erstausbildung bildet.

Auffallend ist hier die Tatsache, daß weit mehr deutsche als niederländische Betriebe (87% bzw. 62%) den Unterricht in der Nachbarsprache als wichtig erachten. Vermutlich läßt sich dieses Ergebnis darauf zurückführen, daß man in niederländischen Betrieben bei Bedarf bereit und in der Lage ist, sich mit einem deutschen Mitarbeiter in seiner Muttersprache zu verständigen, wohingegen in einem deutschen Betrieb in der Regel diese Möglichkeit – und wohl auch die Bereitschaft dazu – nicht vorhanden ist.

Betriebs- und Arbeitskultur

Ein erkenntnisreiches Ergebnis lieferten vor allem die Gespräche mit den Berufsgrenzpendlern hinsichtlich ihrer Einschätzung der Betriebs- und Arbeitskultur des Landes, in dem sie arbeiten. Die folgenden Statements akzentuieren Unterschiede in den Hierarchien, täglichen Umgangsformen und in der Gradlinigkeit und Offenheit der Diskussion.

Deutsche Arbeitnehmer in den Niederlanden

- Herr X. ist begeistert über die niederländische Arbeits- und Betriebskultur: die Niederländer seien »unheimlich unkompliziert«, weniger hierarchisch orientiert, flexibler in der Arbeitsorganisation und sehr versiert, was Fremdsprachen anbelange. »Jeder spricht hier wenigstens zwei Sprachen.« Man achte in den Niederlanden auch stärker als in Deutschland darauf, daß man im Unternehmen »eine gesunde Mischung zwischen jung und alt«, also zwischen jüngeren und älteren Mitarbeitern, habe. Was ihm im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen aufgefallen ist, war die Tatsache, daß man in Deutschland in der Regel in sehr viel großzügigeren Räumlichkeiten arbeite. So gebe es dort ein eigenes Chefbüro, und jeder Mitarbeiter habe sein eigenes Büro. In dem niederländischen Betrieb, in dem er jetzt tätig sei, sei dies ganz anders.
- Auf die Frage, wie er mit der niederländischen Arbeits- und Betriebskultur zurechtkommt, entgegnete Herr R., daß er inzwischen vermutlich mehr Probleme mit der deutschen Arbeits- und Betriebskultur haben

würde. Er habe den Eindruck, daß es in deutschen Betrieben sehr viel formaler, strukturierter und hierarchischer zugehe als in niederländischen. »Hier wird mehr miteinander gesprochen, hier geht es viel lockerer zu.«

- Auf die Frage, ob es Unterschiede zwischen der niederländischen und der deutschen Betriebskultur gebe, nannte Frau I. vor allem den Aspekt »praktiziertes *team-work*«. In niederländischen Betrieben gebe es zwar auch Hierarchien, doch sie seien weit weniger formal als in Deutschland (so duze man sich z.B. auch sehr viel schneller als in Deutschland). In Deutschland gebe es zwar auch seit Jahren Ansätze zur Gruppenarbeit, doch dort würde alles bis ins letzte Detail reglementiert, während es in den Niederlanden einfach gemacht würde. Auch seien die Arbeitnehmer direkter: »Die Leute nehmen hier kein Blatt vor den Mund. Sie sagen, was sie denken.« Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, die in Deutschland zu einem sehr angepaßten Verhalten geführt habe, gäbe es in den Niederlanden so nicht.
- Herr W., Krankenhausarzt: »In Deutschland spielt Hierarchie eine andere Rolle als hier. Dort hat jeder sein Gebiet, wo er Herr und Meister ist.« In den Niederlanden dagegen würden sich die Aufgabengebiete häufig überschneiden und die Hierarchie sei nicht so starr. Es herrsche in einem niederländischen Krankenhaus mehr Teamarbeit als in einem deutschen.

Niederländische Arbeitnehmer in Deutschland

- Als Niederländer in einem deutschen Betrieb fällt es Herrn de K. immer wieder auf, daß in Deutschland alles sehr viel bürokratischer vonstatten geht. Das Verhältnis zwischen Kollegen oder zum Vorgesetzten sei auch sehr viel formeller in einem deutschen Betrieb. So sei er mit seinen deutschen Kollegen noch immer per Sie.
- Durch die Tatsache, daß ihr Chef Niederländer ist, sind, was die Umgangsformen im Betrieb angeht, auch ein wenig »niederländische Verhältnisse« eingekehrt. So höre Frau W. von ihren deutschen Kollegen immer wieder, daß man in bezug auf die Betriebskultur anderes gewohnt sei, eher eine Haltung des »Ich bin hier der Chef, und damit Schluß der Diskussion« als der offene Umgang miteinander, wie man ihn in ihrem Betrieb pflege.
- Herr Wi. hat sich in seinem deutschen Praktikumsbetrieb sehr wohl gefühlt. »Ich habe mich mit den Leuten da sehr gut verstanden.« Er glaube aber auch, daß er damit ein wenig Glück gehabt habe, denn wie er gehört habe, solle es woanders schwieriger sein, sich als Niederländer in deutschen Unternehmen zurechtzufinden. Sein allgemeiner Eindruck über die Arbeits- und Betriebskultur in Deutschland ist, daß es, verglichen mit den Niederlanden, doch formeller zugehe. Er macht dies insbesondere an den

Umgangsformen fest, etwa daß man sich in einem deutschen Betrieb auch nach 20 oder 30 Jahren der Zusammenarbeit noch siezt.

Diese Statements verdecken eventuell, daß es von deutschen Arbeitnehmern auch einzelne Beschwerden über fehlende Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Vorgesetzten und Untergebenen oder Hierarchiedenken bei der niederländischen Unternehmensführung gibt, ebenso wie auf der anderen Seite auch von Niederländern Lobreden auf das gute Betriebsklima und das eigene Verhältnis zum Chef zu hören sind. Insgesamt spiegeln jedoch die wiedergegebenen Auszüge aus den Gesprächsprotokollen eine mehrheitlich bei den interviewten Arbeitnehmern zu hörende Einschätzung wider: In niederländischen Betrieben geht es weniger hierarchisch und formell zu als in den Betrieben auf deutscher Seite.

6. Zusammenfassung

Betrachtet man die beiden Teiluntersuchungen über grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal und rhein-maas-nord im Überblick, läßt sich zunächst einmal festhalten, daß die Ergebnisse unspektakulär ausgefallen sind: Grenzüberschreitendes Arbeiten von Niederländern in Deutschland sowie von Deutschen in den Niederlanden scheint ohne größere Probleme möglich zu sein und praktiziert zu werden. Sowohl was das Qualifikations- als auch was das Lohn- und Gehaltsniveau anbelangt, gibt es kein starkes Gefälle zwischen den Niederlanden und Deutschland, oder besser gesagt, werden von den Betroffenen – Arbeitgebern und grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmern – keine gravierenden Unterschiede wahrgenommen. Man hat als Arbeitgeber Vertrauen in die Qualität der beruflichen Ausbildung im Nachbarland. Als Arbeitnehmer, der sich auf eine Stelle im anderen Land bewirbt, stellt man in der Regel fest, daß in den Vorstellungsgesprächen weniger die Frage nach den in der Berufsausbildung erworbenen formalen Qualifikationen im Vordergrund steht, als vielmehr die nach dem beruflichen Erfahrungshorizont. Was die Entlohnung anbetrifft, so existiert zwar ein realer durchschnittlicher (Brutto-)Einkommensunterschied zwischen Deutschland und den Niederlanden zugunsten Deutschlands, doch dieser Unterschied wird durch die etwas geringeren Lohnneben- bzw. Lebenshaltungskosten in den Niederlanden nahezu ausgeglichen. Die Sozialversicherungssysteme sowie das Aufenthalts- und Steuerrecht haben sich zwischen den beiden Ländern mittlerweile soweit angeglichen, daß grenzüberschreitende Arbeitsmobilität durch sie zumindest nicht mehr grundsätzlich behindert wird. Und schließlich zeigen sich auch auf der soziokulturellen Ebene keine unüberbrückbaren Gegensätze zwischen den beiden Nachbarn: Man hat eine lange gemeinsame Geschichte, spricht eng verwandte Sprachen (verwendet in der unmittelbaren Grenzregion sogar einen gemeinsamen Dialekt), orientiert sich an sehr ähnlichen Wertesystemen und hegt keine un-

überwindlichen Vorurteile gegen die Bürger aus dem Nachbarland. Kurzum: Niederländer in Deutschland bzw. Deutsche in den Niederlanden werden vielleicht noch als »Ausländer«, kaum aber als »Fremde« wahrgenommen.

Angesichts der Tatsache, daß einer beruflichen Beschäftigung jenseits der Grenze keine wesentlichen, unüberwindlichen Hindernisse im Wege stehen, ist 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. Alle bisher vorliegenden Untersuchungen über das Ausmaß der deutsch-niederländischen Arbeitsmobilität gehen davon aus, daß sich das Phänomen Arbeitsmigration zwischen den beiden Ländern, bezogen auf die Erwerbsbevölkerung, eher im Promille- als im Prozentbereich bewegt.⁸

Über eine Erklärung hierfür läßt sich, da bislang keine gesicherten Erkenntnisse dazu vorliegen, bestenfalls spekulieren: Der Hauptgrund dürfte darin bestehen, daß man die Erwerbstätigen nicht genügend darüber informiert sind, welche Berufsmöglichkeiten gegeben sind und was sich im jeweils anderen Land abspielt. Ein Blick in die lokale Presse im Grenzgebiet macht dies deutlich: Die Berichterstattung hört in der Regel an der Grenze auf, über das andere Land wird bestenfalls auf einer wöchentlichen Sonderseite informiert. So darf es denn nicht verwundern, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber über den Arbeitsmarkt jenseits der Grenze nur ungenügend im Bilde sind, einfach nicht wissen, welche Chancen sich ihnen dort bieten.

Lassen sich auf der Grundlage der erhobenen Daten verhältnismäßig sichere Aussagen treffen über die betriebliche Seite der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität sowie über das Potential an Betrieben, die sich grundsätzlich auch auf dem Arbeitsmarkt des Nachbarlandes orientieren würden, so gilt dies nicht in gleichem Maße für die Arbeitnehmer. Aufgrund des Projektauftrags konnten nur solche Arbeitnehmer befragt werden, die den Schritt über die Grenze tatsächlich gewagt haben; diejenigen, die diesen Schritt bisher noch nicht getan haben und ihn vielleicht auch niemals planen, ließen sich über den zugrundeliegenden Forschungsansatz nicht erreichen. Doch gerade diese Gruppe der Nichtpendler bzw. der potentiellen Pendler oder auch »Umzügler« im Grenzgebiet ist von besonderer Bedeutung, da sie die Hauptzielgruppe von EURES darstellt. In diesem Punkt besteht also weiterer Erkenntnisbedarf. Wie groß ist das Potential derer, die grundsätzlich bereit wären, eine Stelle im Nachbarland anzutreten? Oder anders: Unter welchen Bedingungen wäre man bereit, im anderen Land zu arbeiten? Welche Hindernisse gilt es zu beseitigen, um grenzüberschreitende berufliche Mobilität zu fördern? Inwiefern hat diese Gruppe von potentiellen Pendlern

8 Vgl. Kriener, Grenzgänger in der Euregio Rhein-Waal sowie der euregio rhein-maas-nord.

bereits diesbezügliche Aktivitäten unternommen, und warum waren diese bislang nicht von Erfolg gekrönt? Welche Einstellungen zum Arbeitsmarkt jenseits der Grenze lassen sich unter den Nicht- bzw. potentiellen Pendlern finden?⁹

Diese und ähnliche Fragen müßten im Mittelpunkt einer solchen Untersuchung stehen. Analog der Typologie von Betrieben sollten auch die Arbeitnehmer in der Grenzregion in drei Kategorien unterteilt werden: solche, die im anderen Land arbeiten, solche, die es sich grundsätzlich oder unter bestimmten Bedingungen vorstellen könnten und schließlich solche, für die eine berufliche Tätigkeit jenseits der eigenen Staatsgrenze nicht in Frage kommt.

9 Einige Ergebnisse zu diesen Fragen bietet im Hinblick auf die Hochqualifizierten die Untersuchung von Manfred Janssen in diesem Heft.

Jouke van Dijk und Teun Jan Zanen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Arbeitsmarkt in der Ems-Dollart-Region

Einführung

In Grenzregionen wird oft ein Rückstand im sozio-ökonomischen Bereich festgestellt. Dieser Rückstand ist vor allem die Folge der peripheren Lage hinsichtlich nationaler ökonomischer Wirtschaftszentren. Auch der in der Vergangenheit zu beobachtende Mangel an behördlicher Aufmerksamkeit für die spezifischen Probleme der Grenzregionen spielt eine Rolle.¹

Aufgrund der staatlichen Abgrenzung in der Vergangenheit und des Prozesses des *nation building* sowie durch das Entstehen einer wachsenden Staatsbürokratie standen die Bewohner der Grenzgebiete sozusagen Rücken an Rücken.² Nicht umsonst nannte Alfred Mozer Grenzen »die Narben der Geschichte«.³ Die Folge dieser Situation ist, daß die optimale ökonomische Organisation zwischen potentiell komplementären Gebieten beeinträchtigt wird.

Die ökonomischen Potentiale von Grenzregionen werden heute ebenfalls durch den gemeinsamen europäischen Markt und Globalisierungsprozesse beeinflusst. Wenn die ökonomische Verflechtung von Betrieben in Grenzregionen durch den Wegfall der Grenzen zunehmen kann, werden deren interne Wachstumspotentiale vergrößert, und damit verbessert sich auch deren Konkurrenzkraft auf dem europäischen Markt.⁴ Wirtschaftsnaher Infrastruktur bildet einen Pull-Faktor für neue Betriebe, wodurch die regionale

1 Vgl. Fabienne Corvers/Ben Dankbaar/Robert Hassink, Euregio's in Nederland. Een inventarisatie van economische ontwikkelingen en beleid. Commissie Ontwikkeling Bedrijven van de Sociaal-Economische Raad, Den Haag 1994.

2 Vgl. Petra, Grenzeloos groeien? Een exploratie naar de stand van zaken met betrekking tot de economische samenwerking tussen bedrijven in de Eems-Dollard Regio. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 1997.

3 Freie Planungsgruppe Berlin in opdracht van de Mozer-Commissie, Euregio: een Europese regio, Berlin 1973.

4 Vgl. Niles Hansen, International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda, in: International Regional Science Review, 5. 1983, H. 8, S. 255–270.

Ökonomie weiter verstärkt werden kann.⁵ Beschäftigung und regionale Einkommen sowie Akzeptanz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nehmen zu.

Dennoch bedeutet dieser Umstand nicht, daß alle Grenzregionen ohne weiteres profitieren werden. Durch die vergrößerten Absatzmärkte werden immer größere Produktionseinheiten entstehen, und es ist anzunehmen, daß dies in den Regionen mit den größten ökonomischen Potentialen geschieht. Die Konkurrenz zwischen Regionen wird durch die europäische Integration größer, wobei vor allem für die Küstenregionen mit einem kleinen Hinterland negative ökonomische Konsequenzen die Folge sein können. Kleinere Betriebe in diesen peripheren Regionen könnten wegen der größeren internationalen Konkurrenz in den Konkurs getrieben werden. Daneben kann kurzfristig die Beschäftigung in Grenzregionen abnehmen, wenn beim Wegfall der Grenzen auch die Beschäftigungsmöglichkeiten, die damit direkt verbunden sind (Zoll, Abfertigung usw.), verschwinden.⁶

Vor allem in Grenzgebieten, die zu den europäischen Kerngebieten günstig liegen und in denen es relativ hohe Bevölkerungskonzentrationen gibt, bietet der Wegfall der Grenzen neue Möglichkeiten für ökonomisches Wachstum.⁷ Ein gutes Beispiel hierfür sind die niederländischen Regionen Limburg und Noord-Brabant. Die Ökonomien dieser Regionen zeigten in den vergangenen Jahren ein starkes Wachstum. Es ist sehr wahrscheinlich, daß dieser Prozeß auch eine Folge der zunehmenden Integration dieser regionalen Ökonomien mit den Grenzregionen in Belgien und Deutschland ist. Für Grenzregionen mit einem eher ländlichen Charakter, die weniger zentral in Europa liegen, ist diese günstige ökonomische Entwicklung weniger wahrscheinlich. Diese Grenzregionen sind im allgemeinen gekennzeichnet durch einen andauernden Rückstand im sozioökonomischen Bereich. Es stellt sich die Frage, ob auch für diese Regionen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der sozioökonomischen Situation führen, und ob diese auch für ländliche periphere Regionen durch Zusammenarbeit gestärkt werden können.

5 Vgl. Pieter Witzenburg/Hugo G. Parker Brady/Uwe Kröcher, *Ontwikkelingsperspectieven van de havens aan de Eemmond*. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen/Arbeitsstelle Dialog, Universität Oldenburg, Groningen/Oldenburg 1995.

6 Hugo Gordijn, *Differences in Potential Employment Growth in European (Border-)Regions*. Paper presented at the 36th Annual Congress of the European Regional Science Association, Zurich 26-30 August 1996. ERS/ETH, CD-ROM Publication, Zürich 1996.

7 Vgl. ebd.

Im allgemeinen ist das Stimulieren grenzüberschreitender Zusammenarbeit ein schwieriger Prozeß mit vielen Fußangeln.⁸ An erster Stelle muß auf verschiedenen regionalen Ebenen der Wille vorhanden sein, als Grenzregion zusammenzuarbeiten. Daneben muß die Möglichkeit gegeben sein, daß beide Seiten daraus Vorteile erzielen. Schließlich muß ein Rahmen geschaffen werden, wodurch diese Vorteile auch wirklich abgesichert werden.

1. Die Ems-Dollart-Region

Die Ems-Dollart-Region (EDR) ist eine der ungefähr 150 Euregios in der Europäischen Union.⁹ Sie liegt im Nordosten der Niederlande und im Nordwesten des deutschen Bundeslandes Niedersachsen. Die EDR ist ein dünn besiedeltes Gebiet, wenig verstädtert, und kann daher als ›peripheres Gebiet‹ klassifiziert werden. Diese Region liegt auch im Vergleich zu den sechs anderen Euregios entlang der niederländischen Grenze relativ weit entfernt von größeren Ballungsgebieten. Die wichtigsten ökonomischen Kerngebiete, Randstad Holland, das Ruhrgebiet und Bremen/Hamburg, liegen jeweils ungefähr 200 km von der EDR entfernt. Die EDR umfaßt die niederländischen Provinzen Drenthe und Groningen sowie in der Bundesrepublik Deutschland den nordwestlichen Teil des Bundeslandes Niedersachsen: die Landkreise Emsland, Leer, Aurich, Wittmund und die kreisfreie Stadt Emden.¹⁰

Die Ems-Dollart-Region hatte 1995 1,75 Mio. Einwohner, von denen gut eine Million in den Niederlanden wohnten. Die demographische Entwicklung ist typisch für ein ländliches Gebiet. In beiden Teilräumen bleibt die Bevölkerungsentwicklung seit den 1960er Jahren hinter dem jeweiligen nationalen Durchschnitt zurück. In dem niederländischen Teilraum sank die Anzahl der Einwohner sogar in den 1980er Jahren; zwischen 1990 und 1995 ließ sich wieder ein geringes Wachstum verzeichnen. Die Überalterung der Bevölkerung sorgt im niederländischen Teilraum für eine niedrige Geburtenrate, in Ost-Groningen sogar für einen negativen Saldo in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Der deutsche Teilraum hat ein stärkeres natürliches

8 Vgl. Ruediger Hamm, *European Border Regions – Driving Force of European Integration?* Paper presented at the 36th Annual Congress of the European Regional Science Association, Zurich 26–30 August 1996. ERSA/ETH, CD-ROM Publication, Zürich 1996.

9 Vgl. Corvers/Dankbaar/Hassink, *Euregio's in Nederland*.

10 Eine detaillierte Beschreibung der EDR, insbesondere bezüglich der Organisationsstruktur, gibt Eric Neef, *Strukturen und Probleme auf dem Arbeitsmarkt der EDR*, in: Peter de Gijzel/Manfred Janssen/Hans-Joachim Wenzel/Michael Woltering (Hg.), *Strukturen und Probleme grenzüberschreitender Arbeitsmärkte* (Osnabrücker Schriften zur Geographie, Materialien, Nr. 37), Osnabrück 1998, S. 24–33.

Wachstum. Darüber hinaus hat die Migration, insbesondere durch ostdeutsche und osteuropäische Zuwanderer, stark zugenommen. Die Zuwanderung der relativ jungen Immigranten erhöhte zugleich die Geburtenziffer, so daß die Bevölkerung des deutschen EDR-Teilraumes zwischen 1990 und 1995 deutlich zunahm.

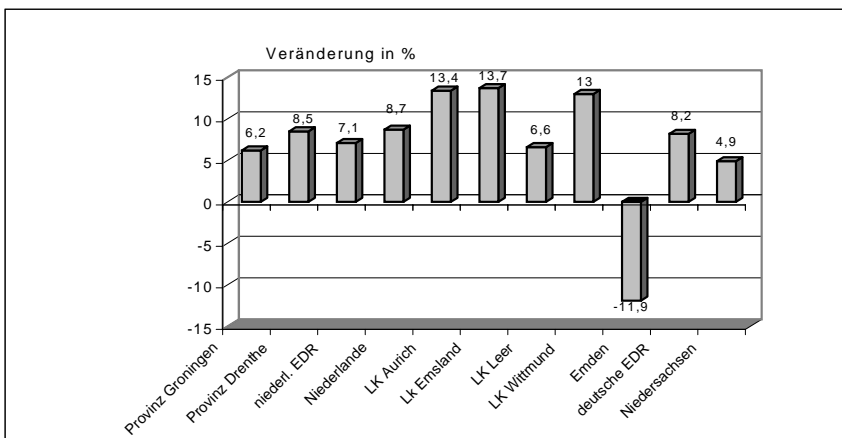
Abschließend kann für beide Teilgebiete festgestellt werden, daß die Bevölkerungsentwicklung durch die Abwanderung von vor allem jungen qualifizierten Erwerbstätigen negativ beeinflusst wird.¹¹

Beschäftigung

Ein Zurückbleiben hinsichtlich der jeweiligen nationalen oder überregionalen Beschäftigungsentwicklung ist kennzeichnend für die meisten ländlichen Regionen in Europa. Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1989 galt dieser Umstand auch für die beiden Teilräume der EDR.

Danach allerdings (vgl. Abb. 1) zeigt der deutsche Teilraum ein überdurchschnittliches Wachstum der Zahl der Beschäftigten. Die Erweiterung des deutschen Marktes insbesondere für reine Produktionsbetriebe, die in der Region überrepräsentiert sind, sowie Verlagerungen von Institutionen der öffentlichen Hand könnten diesen Beschäftigungszuwachs erklären.

Abbildung 1: Beschäftigtenentwicklung 1990–1995



11 Vgl. Teun Jan Zanen/Rainer Krüger/Michael Huebner/Uwe Kröcher, Een EURES-project voor de Eems-Dollard regio. Haalbaarheidsstudie in opdracht van het R.B.A.-Drenthe. Stichting Unite Groningen und Forschungsinstitut Region und Umwelt / Arbeitsstelle Dialog Oldenburg, Groningen/Oldenburg 1997.

Von interner Strukturverstärkung kann jedoch nicht die Rede sein¹², denn nach dem Ende des konjunkturellen Aufschwungs im Jahre 1993 bleibt die Beschäftigtenentwicklung im deutschen EDR-Teilraum erneut hinter derjenigen in Niedersachsen zurück. Im niederländischen EDR-Teilraum ist die Beschäftigtenentwicklung in den letzten Jahren fast identisch mit der nationalen, jedoch ist noch immer ein Rückstand zu verzeichnen, der nicht aufgeholt wird. Intranational sind dagegen die Entwicklungen in Drenthe günstiger als in Groningen.

Räumliche und sektorale Strukturen

Die EDR besitzt eine Reihe von Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren, die auch die wichtigsten regionalen Pendlerströme bestimmen (vgl. Abb. 2). Auffällig dabei ist, daß es in der EDR nur ein Oberzentrum (nämlich die Stadt Groningen) gibt, das sich deutlich über alle anderen Orte erhebt und das eine starke Ausstrahlung auf die gesamten Nordniederlande und sogar ein wenig auf den deutschen Teilraum der EDR ausübt. Auf deutscher Seite fehlt ein solches Zentrum. Die größeren Stadtregionen, die eine enge funktionelle Beziehung mit dem Emsland bzw. mit Ostfriesland haben, Osnabrück/Münster und Oldenburg/Bremen, liegen außerhalb der EDR.

Wenn man die sektorale Wirtschaftsstruktur in der Ems-Dollart-Region betrachtet, wird auch deutlich, daß es sich hier um eine ökonomisch schwach entwickelte Region handelt. Sowohl im niederländischen als auch im deutschen Teilraum dieser Region ist der primäre Sektor (d.h. Land-, Garten- und Forstwirtschaft) im Vergleich zum nationalen Durchschnitt noch immer von relativ großer Bedeutung.

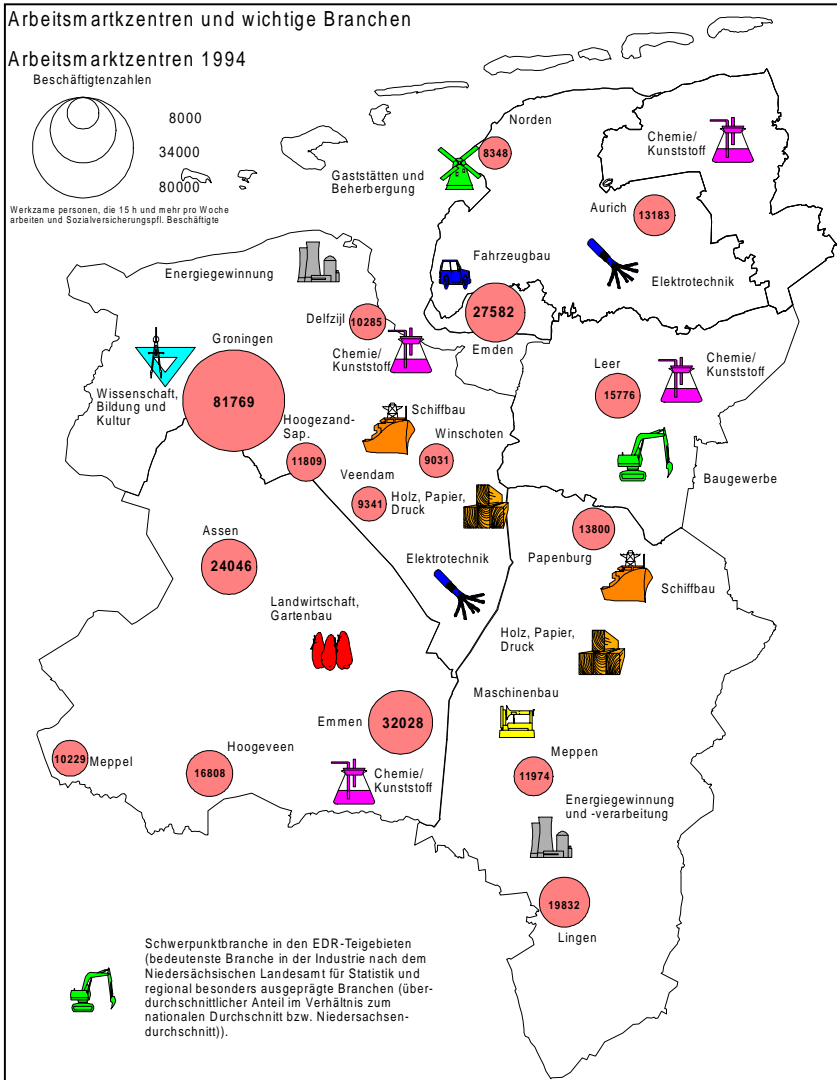
Im Jahre 1994 betrug der Anteil des Bruttoinlandsprodukts in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei im deutschen Teilraum 2% (Niedersachsen gesamt 1,5%) und im niederländischen Teilraum sogar 7% (Niederlande 4%). Gemäß der allgemeinen Entwicklung nahm der Anteil dieses Sektors in beiden Ländern ab. Zwischen 1990 und 1995 ergab sich im deutschen Teilraum ein Rückgang um 10%, im niederländischen Teilraum um gut 1%.¹³

Die niederländische Landwirtschaft wie auch die Gartenwirtschaft ist vor allem in Südost-Drenthe agrarindustriell weit entwickelt. Im deutschen Teil wird dieser Sektor hochgradig durch die Veredelungswirtschaft, z.B. Schweinehaltung, dominiert. Aufgrund der noch relativ hohen Bedeutung der Landwirtschaft und der Agrarindustrie wird es zukünftig im Zuge einer nachholenden Entwicklung in diesen Branchen einen Arbeitsplatzabbau geben.

12 Ebd.

13 Ebd.

Abbildung 2: Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur in der Ems-Dollart-Region



Der Charakter der Ökonomie der EDR beiderseits der Grenze wird durch eine Anzahl von Industriestandorten bestimmt, in denen insbesondere die Rohstoffverarbeitung dominiert. Die beiden Teilregionen galten nach dem Zweiten Weltkrieg als äußerst strukturschwach und wurden seitdem durch umfangreiche Entwicklungsprogramme (z.B. über das Emslandprogramm und über den Entwicklungsplan für Südost-Drenthe) unterstützt. Auf beiden Seiten der Grenze finden sich zentralstaatlich geförderte Niederlassungen bzw. Zweigwerke großer industrieller Betriebe. Diese jeweils in eine größere Konzernstrategie eingebundenen Betriebe werden oft als ›verlängerte Werkbänke‹ bezeichnet. Das erklärt, warum sie auch noch heute wenig qualitativ höherwertige Arbeitsplätze aufweisen, warum sie kaum mit den regionalen Unternehmern verflochten sind, und warum sie überwiegend wenig innovative Produkte herstellen, die einem scharfen Preiswettbewerb unterliegen.

Im Zuge dieses Prozesses entstanden z.B. in Emden mit VW die Automobilindustrie, in Groningen (besonders Delfzijl) die chemische Industrie mit mehreren im Produktionsprozeß verflochtenen Betrieben und (in Stadskanaal, Groningen und Hoogeveen) die elektrotechnische Industrie. Auch die Niederlassung einer Anzahl von industriellen Großabnehmern von Energie, wie Aldel in Delfzijl, war damit verbunden. Neben diesen Unternehmen, die sich innerhalb kurzer Zeit niederließen, konnten sich jedoch auch klassische Sektoren wie Schiffsbau und Papierindustrie teilweise behaupten.

Darüber hinaus haben sich im Laufe der Jahre auch neue Branchen entwickelt, die mittlerweile sehr wichtig sind. So sind in Ostfriesland neben der Automobilindustrie jetzt auch die Elektrotechnik und die Kunststoffverarbeitung bedeutende Branchen der rohstoffverarbeitenden Industrie geworden. Im sich vergleichsweise dynamisch entwickelnden Emsland ist demgegenüber eine erstaunliche ›Gleichverteilung‹ der industriellen Branchen festzustellen. Auch die wirtschaftliche Struktur von Südost-Drenthe weist einen starken industriellen Charakter u.a. mit einer Anzahl von Unternehmen der AKZO-Gruppe auf, um die herum sich verschiedene weitere Branchen entwickeln konnten.

Bei der Betrachtung der vorhandenen Industriestruktur in der EDR drängt sich der Eindruck auf, daß sich hier vor allem flächenbeanspruchende und umweltbelastende Betriebe konzentriert haben, die überwiegend eine unsichere Marktperspektive (Chemie, Papiererzeugung, Energiegewinnung, Metallerzeugung) aufweisen, und von ›sperriger‹ Infrastruktur (Testgelände, gigantische Kraftwerke) flankiert werden. Zudem sind größere militärische Übungsflächen in der Region vorhanden.

Ein Kernproblem der EDR-Ökonomie ist die Unterrepräsentanz des Dienstleistungssektors. Insbesondere wichtige tertiäre Einrichtungen aus dem Wissenschafts- und Bildungsbereich und die produktionsorientierten

Tabelle 1: Stärken-/Schwächenprofil der Ems-Dollart-Region

	Stärken	Schwächen
Lage/ Infrastruktur	Gute infrastrukturelle Ver- kehrsausstattung (bis auf die Lücke der Emslandautobahn und in der Eisenbahnverbin- dung Groningen-Leer)	Periphere Lage zu den Wirtschaftszentren, abseitige Lage zu den Haupttransportachsen
Bevölkerung/ Arbeitsmarkt	Großes Potential qualifizierter Arbeitskräfte	Strukturell hohe Arbeits- losigkeit, hohe ›Sockel- Arbeitslosigkeit Abwanderung junger qualifizierter Erwerbs- tätiger
Wirtschafts- struktur	Vor allem im Emsland viel- fältige Industriestruktur	Schrumpfende, z.T. öko- logisch nicht angepaßte Landwirtschaft, z.T. große monoindu- strielle Strukturen mit hoher externer Kontrolle und geringer regionaler Verflechtung Wenig ausgeprägte ›Ex- pansionsbereiche‹
Sonstige ›harte‹ Faktoren	Große Flächen zu günstigen Preisen Günstige Ver- und Entsor- gungstarife	
Politik	Umfangreiche Fördermittel aus nationalen und EU- Programmen In Teilräumen: gutes Harmo- nieren von lokaler Wirtschaft und Politik	In einigen Teilregionen stark traditionelle lokale Politikmuster
›Weiche‹ Fakto- ren	Positive ›Arbeitsmentalität‹ Hoher Lebens- und Freizeit- wert der Region	›Auffangraum‹ für um- weltbelastende und flä- chenextensive Infrastruk- turen, wie z.B. Versuchsstrecken, Energiegewinnung etc.

Dienste haben in der EDR (mit Ausnahme der Stadtregion Groningen) einen relativ geringen Umfang.

In Tabelle 1 ist versucht worden, die Stärken und Schwächen der EDR in den verschiedenen Sektorbereichen gegenüberzustellen.

2. Grenzüberschreitende Aktivitäten

Aus den Statistiken des *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)* geht deutlich hervor, daß Deutschland bei weitem der wichtigste Handelspartner der Niederlande ist. Leider gibt es keine Zahlen über die Handelsbeziehungen zwischen einzelnen Regionen in den Niederlanden und Deutschland. Für die Bestimmung der Pendelbewegungen liegen zwar statistische Daten vor, die jedoch nicht als sehr valide gelten.

Deshalb sind zwei Umfragen in Betrieben durchgeführt worden, die ergänzende statistische Daten liefern. Die erste Umfrage fand bei Unternehmern auf beiden Seiten der Grenze statt, die sich an einem grenzüberschreitenden Unternehmertreffen beteiligten. Es stellte sich heraus, daß insbesondere im Metallsektor die Geschäftsbeziehungen relativ intensiv sind. Deswegen wurde anschließend eine ergänzende Umfrage in allen Metallbetrieben durchgeführt, auf die im folgenden näher eingegangen wird.

Grenzpendelbewegungen

Aus der Grenzpendelstatistik des *CBS* ergibt sich, daß insgesamt ungefähr 15.000 Niederländer nach Deutschland pendeln. Der Pendelstrom von Deutschen in die Niederlande ist viel geringer und beträgt nur einige Tausend. Der höhere Lohn in Deutschland scheint die wichtigste Erklärung für diese ungleichgewichtige Verteilung. Die Provinz Limburg hat die höchsten Pendlerzahlen nach Deutschland aufzuweisen, in den Provinzen Gelderland und Overijssel ist das Volumen des Grenzpendels bedeutend geringer, und in den Nordniederlanden handelt es sich laut des *CBS* nur um einige Hundert Arbeitskräfte. Die Daten des *CBS* liegen wahrscheinlich zu niedrig. Sie beziehen sich auf Grenzpendler, die der Krankenversicherungspflicht unterliegen, aber diese Zahlen müssen um etwa 25% erhöht werden, wenn die Grenzpendler, die nicht der Krankenversicherungspflicht unterliegen, berücksichtigt werden.¹⁴ Darüber hinaus sind Formen der Leiharbeit offiziell nicht in die Pendelbewegungen eingerechnet; deren Berücksichtigung könnte die nachgewiesene Zahl der Grenzpendelbewegungen evtl. verdoppeln. Aus den *CBS*-Zahlen ergibt sich, daß das Pendlervolumen in den letzten Jahren, im Zuge

14 Vgl. Marco Roelofs, *Les Travailleurs Transfrontaliers au Sein de l'Union Européenne*, Den Haag 1996; Europese Commissie DG V/B&A Groep Beleidsonderzoek en -advies; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1996.

der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, immer mehr zunimmt. Aus der EDR pendeln insgesamt gut 1.000 Niederländer nach Deutschland und umgekehrt gut 200 Deutsche in die Niederlande.

Die Ursachen des geringen Pendlervolumens über die Grenze sind vor allem in dem strukturschwachen Arbeitsmarkt zu suchen. Beiderseits der Grenzen sind ähnliche Strukturschwächen vorhanden, so daß von einem spezifischen unterschiedlichen Nachfragebedarf nicht ausgegangen werden kann. Arbeitnehmer in beiden EDR-Teilräumen richten ihre Arbeitssuche, von vereinzelt Ausnahmen abgesehen, auch gar nicht auf die andere Seite der Grenze, da die dortigen Aussichten per se als ähnlich schlecht wahrgenommen werden. In dieser Situation scheint eine künstliche Forcierung grenzüberschreitender Arbeitsmarktmobilität wenig zu einer Verbesserung der regionalen Arbeitsmarktsituation beitragen zu können.

Grenzpendelbewegungen aufgrund einer Unternehmensbefragung

Von den befragten Betrieben reagierten 160; jeder zehnte Betrieb davon beschäftigte mindestens einen Arbeitnehmer aus dem jeweils anderen Land. Dabei handelte es sich insbesondere um größere Betriebe (20 oder mehr Arbeitnehmer). Es hat sich demnach bestätigt, daß die Anzahl der Arbeitnehmer, die über die Grenze pendeln, gering ist. Auf die Frage, ob man in Zukunft mehr Arbeitnehmer aus dem Nachbarland einzustellen beabsichtige, antworteten ca. 10% mit »ja«, fast die Hälfte mit »nein« und 40% mit »vielleicht«. Wenn man die Verteilung nach Sektoren betrachtet, zeigt sich, daß im Metallsektor relativ die meisten Betriebe vielleicht oder sicher neue Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem jeweiligen anderen Land einzustellen beabsichtigen. Im Baugewerbe liegt dieser Prozentsatz etwas niedriger als im Metallsektor, aber viel höher als im Dienstleistungssektor.

Eine weitere Frage betraf die Probleme, die Betriebe sehen, wenn sie Arbeitskräfte aus dem Ausland einstellen. Fast 40% haben diese Frage nicht beantwortet. Da es keine Antwortkategorie »keine Probleme« gab, wird dieses Antwortverhalten als »keine Probleme« interpretiert. Die 60% der Befragten, die Probleme sahen, stellten die Sprache als Hindernis heraus sowie das Problem der Informationsbeschaffung bei der Arbeitsvermittlung und das Arbeitsrecht. Auffällig ist, daß kaum Probleme in bezug auf die Qualifikation und Ausbildung gesehen werden.

Beziehungen zwischen Unternehmen im Metallsektor in der EDR

Aus der im Vorhergehenden kurz angeführten, aber nicht repräsentativen Befragung ergab sich, daß insbesondere im Metallsektor viele grenzüberschreitende Kontakte bestehen. Das war der Anlaß für eine weitergehende Untersuchung dieses Sektors.

Die Gesamtbeschäftigtenzahl im Metallsektor beträgt in der EDR fast 50.000. Der Anteil auf deutscher Seite ist annähernd doppelt so hoch wie auf niederländischer Seite. Ungefähr die Hälfte der Beschäftigten auf der deutschen Seite gehören zu den Volkswagenwerken in Emden, die damit bei weitem der größte Arbeitgeber im gesamten EDR-Gebiet sind. Zwischen 1990 und 1995 ist die Beschäftigung im Metallsektor um schätzungsweise 5% gesunken, u.a. durch den Abbau von 4.000 Arbeitsplätzen beim Volkswagenwerk in Emden.

Für ein repräsentatives Bild der grenzüberschreitenden Aktivitäten im Metallsektor sind alle Betriebe mit mehr als 5 (in Deutschland mehr als 4) Arbeitnehmern befragt worden. Schließlich wurden 380 niederländische und 284 deutsche Betriebe angeschrieben. Die Rücklaufquote betrug fast 30%: 89 deutsche und 100 niederländische Betriebe hatten geantwortet. Anfangs war die Resonanz bei den deutschen Betrieben sehr niedrig, aber nachdem die deutschen Betriebe nochmals angeschrieben wurden, lag die Rücklaufquote bei den deutschen Betrieben sogar etwas über jener der niederländischen Unternehmen. Insgesamt können wir davon ausgehen, daß mit diesen Rücklaufquoten ein repräsentatives Bild vermittelt wird.

Zulieferungs- und Absatzverflechtungen

Damit die räumlichen Verflechtungen innerhalb des Metallsektors analysiert werden können, sind die Zulieferer nach Herkunftsregion/-land aufgegliedert worden. Die hergestellten Produkte sind oft Halbfertigprodukte, die an Betriebe im Metallsektor oder in andere Sektoren geliefert werden. Zuerst wird der Anteil der gesamten Zulieferungen, die aus dem »eigenen Teilraum« der EDR kommen, betrachtet. Dies betrifft die nichtgrenzüberschreitende regionale Verflechtung der Metallbetriebe. Ungefähr 20% der Betriebe beziehen mehr als die Hälfte der Zulieferungen aus dem eigenen Teilraum der EDR. Dabei gibt es kaum einen Unterschied bei den verschiedenen Branchen. Viele Verflechtungen bestehen auch mit Betrieben außerhalb der eigenen Region. Die Frage erhebt sich, ob dabei Beziehungen mit Betrieben auf der jeweils anderen Seite der Grenze innerhalb der EDR bestehen. Eine genauere Prüfung ergibt, daß kaum Beziehungen zu Betrieben auf der anderen Seite der Grenze existieren. Nur 20% der gesamten Zulieferung kommen bei maximal 25% der Betriebe von der jeweils anderen Seite. Die Beziehungen mit dem Nachbarland sind demnach im Vergleich zu denen im eigenen Teilraum sehr gering. Die Zulieferer befinden sich insbesondere in anderen Regionen des jeweils eigenen Landes: Zwei Drittel der Betriebe erhalten von hier mehr als 50% der Zulieferungen. Relativ wenig Zulieferer kommen aus dem Ausland. Nur gut 20% der Betriebe beziehen mehr als 20% der Zulieferungen aus dem weiteren Ausland.

Die Schlußfolgerung lautet, daß die Metallbetriebe viele Lieferanten außerhalb der eigenen Region haben, aber daß diese sich selten in der EDR auf der anderen Seite der Grenze befinden.

Der Absatz von 30% der befragten Betriebe im Metallsektor wird für mehr als die Hälfte im eigenen Teilraum der EDR getätigt. Ungefähr die Hälfte der Metallbetriebe realisiert 50% oder mehr des gesamten Absatzes im eigenen Land außerhalb der Region. 30% der Betriebe setzen ca. die Hälfte ihres Absatzes im eigenen Teilraum der EDR ab.

Niederländische Betriebe liefern häufiger an den deutschen EDR-Teilraum als deutsche Betriebe an den niederländischen EDR-Teilraum. Insgesamt sind mehr als 30% der Unternehmen in bezug auf den Absatz grenzüberschreitend orientiert. Ungefähr 35% der Betriebe setzen mehr als 20% ihrer Produkte im Ausland ab. Im Vergleich zu den Zulieferanten läßt sich feststellen, daß der Absatz verstärkt innerhalb des eigenen Teilraumes der EDR erfolgt. Darüber hinaus bestehen zum übrigen Ausland intensive Absatz- und Zulieferverflechtungen.

Zukunftserwartungen bezüglich des grenzüberschreitenden regionalen Zulieferungs- und Absatzvolumens

Im Rahmen der Erhebung wurden die Unternehmer auch gefragt, ob sie in naher Zukunft innerhalb der Region mehr grenzüberschreitende Zulieferungen, bzw. grenzüberschreitenden Absatz erwarten.

Wenn man bei den Antworten nach der Nationalität des Betriebes differenziert, stellt sich heraus, daß die deutschen Betriebe die Absatzmöglichkeiten im Nachbarland negativer einschätzen als die niederländischen Betriebe. Von den niederländischen Betrieben sehen 20% gute Chancen, daß sich in Zukunft mehr im anderen Teil der Region absetzen läßt, bei den deutschen Betrieben sind das nur 2%. 60% der deutschen Betriebe beantworten die Frage mit »nein«, aber nur 35% der niederländischen Betriebe. Eine mögliche Erklärung für den Unterschied zwischen beiden Ländern ist, daß der Metallsektor in Deutschland wesentlich größer ist als in den Niederlanden. Da viele Metallbetriebe Halbprodukte zur Weiterverarbeitung liefern, ist die Chance für niederländische Betriebe größer, einen geeigneten Partner auf der anderen Seite der Grenze zu finden als umgekehrt.

80% der Betriebe erachten als Hindernis bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen den gegenseitigen Informationsmangel, 70% die unterschiedliche Gesetzgebung, 50% die fehlende grenzüberschreitende Infrastruktur und 40% die Sprachbarriere.

Demnach läßt sich feststellen, daß eine Verbesserung des Informationsaustausches eine wichtige Rolle bei der Vergrößerung der grenzüberschreitenden Aktivitäten spielen kann.

Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß die grenzüberschreitenden Pendelströme gering sind. Es waren lediglich 24 Metallbetriebe an der Befragung beteiligt, die Arbeitskräfte aus dem Nachbarland eingestellt haben; es betrifft ungefähr genau soviel deutsche wie niederländische Betriebe. Insgesamt handelt es sich um 54 Arbeitnehmer, die im Ausland beschäftigt sind. Zwei Drittel sind Grenzpendler, der Rest wohnt im Ausland. Wenn deutsche Betriebe Niederländer eingestellt haben, wohnen diese fast immer in Deutschland, umgekehrt ist das seltener der Fall. Nur wenige Betriebe bejahen die Frage, ob man in Zukunft mehr Arbeitnehmer aus dem Nachbarland einstellen wird. Ein Drittel antwortet »vielleicht«; es handelt sich hierbei insbesondere um Betriebe, die zum Befragungszeitpunkt bereits Arbeitskräfte aus dem Nachbarland eingestellt hatten.

3. Schlußfolgerungen

Grenzregionen sind meist durch einen sozioökonomischen Rückstand und Strukturschwächen gekennzeichnet. Dieser Rückstand ist insbesondere durch die periphere Lage in Relation zu den nationalen Wirtschaftszentren bedingt. Die europäische Integration und die Beseitigung der Grenzbarrieren bieten für Europa insgesamt Chancen für ökonomisches Wachstum, weil Vorteile des erweiterten Binnenmarktes genutzt werden können. Betriebe können sich für einen Niederlassungsort entscheiden, von dem aus der europäische Markt optimal bedient werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Zusammenwachsen Europas auch günstig für die ökonomische Entwicklung aller Grenzregionen ist. Grenzregionen, die in relativer Nähe zu europäischen Wirtschaftszentren liegen, werden am meisten profitieren. In peripheren Grenzregionen mit Strukturschwächen und wenig Hinterland können die Effekte auch ausbleiben oder sogar negativ sein. Die Europäische Union, unterstützt durch die jeweilige Nationalpolitik, versucht, durch ein breitgefächertes Programm an Hilfsmaßnahmen (INTERREG, EURES, ESF usw.) die ökonomische Entwicklung in diesen Regionen zu stimulieren.

In der vorliegenden Untersuchung standen die grenzüberschreitenden Handels- und Pendelbeziehungen in der Ems-Dollart-Region (EDR) im Blickpunkt. Die EDR ist eine der Grenzregionen, die regionalpolitisch durch die EU unterstützt wird. Die EDR kann als eine typisch ländliche periphere Region gekennzeichnet werden mit geringer Bevölkerungsdichte und mit einem relativ bedeutsamen, aber rückläufigen Agrarsektor.

Der industrielle Sektor ist durch das Vorherrschen traditioneller Branchen gekennzeichnet. Die Beschäftigtenentwicklung bleibt zurück, und die Arbeitslosigkeit ist hoch. Beschäftigtenentwicklung und Arbeitslosigkeit folgen in den letzten Jahren dem Entwicklungstempo auf Landesebene, aber der strukturelle Rückstand wird nicht aufgeholt. Das gilt auch für die nähere Zukunft.

Eine interessante Frage ist, inwieweit eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit Perspektiven für eine ökonomische und soziokulturelle Entwicklung der EDR bietet. In der Einführung ist schon erwähnt worden, daß gegenseitiges Vertrauen und der Wille, etwas zu erreichen, notwendige Voraussetzungen für das Zustandekommen grenzüberschreitender Kooperationen sind. Mit der Tatsache, daß die verwaltungspolitische Ems-Dollart-Region schon 1978 entstand, und heute mehr als 80 Einrichtungen und Organisationen für sie und in ihr arbeiten, scheint diesen Bedingungen entsprochen zu werden. Bisher konnte allerdings noch zu selten durch eine Kooperation ein Kostenvorteil für beide Seiten erreicht werden. Aus der Umfrage unter Betrieben, die im Prinzip an grenzüberschreitender Zusammenarbeit interessiert sind, ergibt sich, daß in diesem Bereich die Verflechtungen mit Betrieben im Nachbarland noch gering sind.

Für den Metallsektor sind die Geschäftsbeziehungen mit anderen Regionen am intensivsten, aber auch dann erweisen sich die grenzüberschreitenden Kontakte im EDR-Gebiet als sehr gering. Viele Unternehmer erwarten aber, daß der Handel innerhalb des EDR-Gebietes in Zukunft zunehmen wird. Dabei sind niederländische Betriebe etwas optimistischer als deutsche Betriebe. Insgesamt arbeiten auch nur sehr wenige Arbeitskräfte im jeweiligen Nachbarland. Es betrifft insbesondere Arbeitnehmer, die im anderen Land im touristischen Sektor oder im Metallsektor (Werftindustrie) beschäftigt sind. Wenn man die große Distanz und die hohe Arbeitslosigkeit auf beiden Seiten der Grenze berücksichtigt, kann man eigentlich auch nichts anderes erwarten. Nur bei Berufen, in denen ein Mangel herrscht, oder bei saisonbedingten Berufen entstehen grenzüberschreitende Pendelbewegungen.

Festgestellt werden kann, daß die grenzüberschreitende ökonomische Zusammenarbeit in der EDR noch in den Anfängen steckt, aber daß ein Großteil der befragten Betriebe aus allen Wirtschaftssektoren zukünftig Steigerungen erwartet. Für die Zukunft darf jedoch nicht davon ausgegangen werden, daß grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EDR einen Lösungsansatz für die umfangreichen strukturellen Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit auf beiden Seiten bietet. Die Bevölkerungs- und Wirtschaftspotentiale sind einfach zu gering und die (Pendel-)Wege zu groß.

Durch eine verbesserte Informationsbasis, z.B. mit Hilfe von Betriebskontakttagen oder grenzüberschreitenden Unternehmertreffen, könnten bestehende Barrieren, die für die strukturellen Probleme verantwortlich sind, gemeinsam abgebaut werden. Aus der Umfrage ergibt sich, daß grenzüberschreitende Programme wie INTERREG und EURES bei nur wenig Betrieben bekannt sind. Dieses Informationsdefizit gilt es, durch geeignete Maßnahmen zu beheben.

Manfred Janssen

Mobilität Höherqualifizierter auf nationalen und grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten

Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Deutschland und den Niederlanden

Einleitung

Die Arbeitsmobilität zwischen den Staaten der Europäischen Union ist bislang eher gering. In diesem Zusammenhang herrscht jedoch die Auffassung vor, daß eine erhöhte Mobilität zwischen den EU-Arbeitsmärkten unabdingbare Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften ist und zudem die europäische Integration fördert.¹ Die grenzüberschreitende Mobilität Hochqualifizierter² zwischen den Staaten der Europäischen Union hat dabei im Gegensatz zum allgemeinen Trend in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Weitere Steigerungen werden für Hochqualifizierte auch in der Zukunft erwartet, so daß ein grenzüberschreitender oder gar europäischer Arbeitsmarkt in erster Linie bei hochqualifizierten Arbeitskräften zu erwarten ist.³ Hochqualifizierte schei-

1 Siehe z.B. Thomas Straubhaar, Ökonomische Betrachtung grenzüberschreitender Arbeitsmigration, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hg.), Europäische Integration und Arbeitsmarkt (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 181), Nürnberg 1994, S. 195–222, hier S. 214f.

2 Als Hochqualifizierte werden im allgemeinen Personen mit abgeschlossenem Hochschulstudium bezeichnet. Im Rahmen des vorliegenden Beitrages ist vor dem Hintergrund des spezifischen Erhebungsdesigns auch von Höherqualifizierten die Rede. Dabei handelt es sich um die befragten Personen, die über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügen, aber nicht notwendigerweise ein Studium begonnen bzw. abgeschlossen haben.

3 Siehe dazu Josef Freisl, Die berufliche und räumliche Mobilität auf dem Arbeitsmarkt. Eine vergleichende Studie über die Europäische Union und die USA, Augsburg 1994, S. 180; Ulrich Walwei/Heinz Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1992, H. 4, S. 482–498, hier S. 491–495; dies., Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG, in: ebd., 1992, H. 1, S. 1–12, hier S. 8f.

nen aufgrund ihrer überdurchschnittlich guten Sprachkenntnisse, ihres höheren Informationsniveaus und ihres in der Regel größeren Suchradius bei der Arbeitsplatzwahl eher bereit, einen Arbeitsplatz im Ausland anzunehmen als andere Qualifikationsgruppen. Sie sind also nicht nur national, sondern auch international besonders mobil. Zudem suchen multinationale Unternehmen vermehrt nach Fach- und Führungskräften mit internationaler beruflicher Erfahrung. Diese Vermutungen stimmen mit den Aussagen verschiedener theoretischer Ansätze überein.

Faktorwanderungen und damit auch die internationale Mobilität auf den Arbeitsmärkten sind aus neoklassischer Sicht immer als positiv zu bewerten, da sie wohlstandsvermehrend wirken und eine Bewegung hin auf den Optimalzustand anzeigen.⁴ Häufig wandern junge, hochqualifizierte Personen gerade aus ländlich peripheren Regionen ab, so auch aus dem deutsch-niederländischen Grenzgebiet.⁵ Man spricht bezogen auf diese Abwanderungstendenzen vom sog. Brain-Drain, einer bildungsselektiven Abwanderung mit langfristig negativen regionalökonomischen Effekten für die Abwanderungsgebiete.⁶ In der Regel nimmt die Mobilität mit steigenden Qualifikationen der Erwerbstätigen zu und mit zunehmendem Alter ab.⁷

In diesem Zusammenhang besteht allerdings die Aussicht, daß sich junge, hochqualifizierte Personen auf der Suche nach Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten langfristig nicht mehr in erster Linie auf ihr eigenes Land

-
- 4 Ronald Schettkat, Mobilität im Arbeitsmarkt – eine Funktion der Makroökonomie, in: Wolfgang Franz (Hg.), Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 165), Nürnberg 1992, S. 25–35, hier S. 27; Thomas Straubhaar, Normative Aspekte internationaler Faktorwanderungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1994, H. 12, S. 617–624, hier S. 619.
 - 5 Vgl. z.B. für die Niederlande Martin Vermeulen, De betekenis van onderwijs voor de regionale economische ontwikkeling, in: Werkgroep Ruimtelijke Arbeidsmarkt (Hg.), Onderwijs en arbeidsmarkt in de regio, Delft 1994, S. 73–86, hier S. 85f.; für das ländliche Grenzgebiet im westlichen Niedersachsen Manfred Janssen, Der Verbleib der emsländischen Abiturienten der Jahrgänge 1984–86: Multiplikatoren einer Regionalentwicklung oder ›brain drain‹? (Examensarbeit an der Universität Osnabrück), Osnabrück 1995, S. 74–76; Hans-Joachim Wenzel, Fachhochschulabsolventen in ländlichen Gebieten und ihr Einfluß auf eine endogene Regionalentwicklung in Westniedersachsen, in: Robert Geipel/Wolfgang Hartke u.a. (Hg.), Beiträge zur Regionalen Bildungsforschung (Münchner Geographische Hefte, Bd. 72), München 1995, S. 168–179, hier S. 170f.
 - 6 Vgl. Horst Siebert, Internationale Migrationen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Geographische Rundschau, 1995, H. 7–8, S. 405–409, hier S. 408.
 - 7 Siehe z.B. Manfred Rolfes, Regionale Mobilität und akademischer Arbeitsmarkt. Hochschulabsolventen beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem und ihre potentielle und realisierte Mobilität, Osnabrück 1996; Herwig Birg, Migrationsanalyse: Empirische Längsschnitt- und Querschnittsanalyse auf der Grundlage von Mikro- und Makromodellen für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1993.

beschränken und hier in entfernte Zentren abwandern, sondern zunehmend auch nähere Zentren auf der anderen Seite der Grenze in ihre Überlegungen einbeziehen. Somit bliebe dieses regionalwirtschaftlich bedeutsame Potential unter Umständen auch den eher ländlichen Grenzregionen erhalten, sofern Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit mit grenzüberschreitenden Zentren bestehen und genutzt werden. Dies gilt vorrangig für Grenzregionen, die sich im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Struktur und ihr Angebot an Arbeitskräften ergänzen und unter Umständen stärker von einem grenzüberschreitenden Austausch profitieren können als andere, wirtschaftlich ähnlich ausgerichtete Regionen.⁸

Dieser Austausch kann auch dazu beitragen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in anderen Bereichen zu intensivieren und Synergieeffekte durch die grenzüberschreitende Kooperation stärker als bisher zu nutzen.⁹ Langfristig könnten diese Austauschprozesse helfen, die negativen wirtschaftlichen Effekte der Staatsgrenzen als Informationsbarrieren, Wettbewerbsschranken sowie Grenzen von Einzugsgebieten und Absatzmärkten abzubauen.

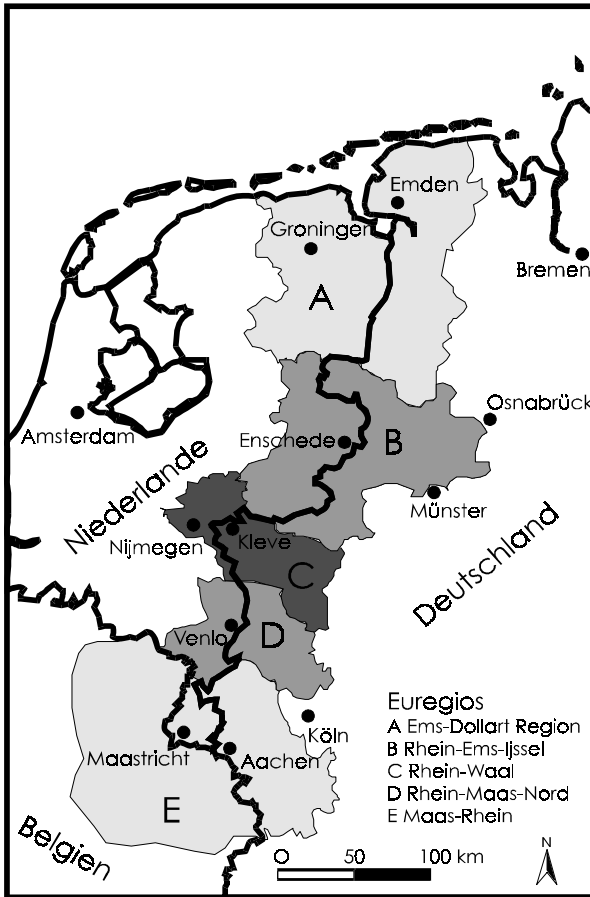
Am Beispiel der deutsch-niederländischen Grenzregion soll im folgenden untersucht werden, inwieweit bei den höherqualifizierten Personen gegenwärtig ein grenzüberschreitender Arbeitsmarkt bereits existiert und wie dessen zukünftige Entwicklungstendenzen sein könnten. Daher wird zunächst der Umfang der gegenwärtigen und vergangenen grenzüberschreitenden Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt für Höherqualifizierte illustriert. Es schließt sich eine Analyse von Hindernissen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen an. Weiterhin wird untersucht, inwieweit bereits gezielt Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland eingeholt werden und wie ausgeprägt die Bereitschaft ist, für einen attraktiven Arbeitsplatz in das Nachbarland zu ziehen oder dorthin zu pendeln. Damit sollen erste Aufschlüsse über die zukünftigen Perspektiven der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktentwicklung zwischen Deutschland und den Niederlanden im Hinblick auf dieses spezifische Segment gewonnen werden. Regionale Ausgangspunkte für die Untersuchung

8 Nick Mares, Impacts of the Single European Market on the Spatial Structure of the Netherlands and on the Relation between the Netherlands and the Federal Republic of Germany, Dortmund 1990, S. 6–8.

9 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Hannover 1995, S. 64f.; Andre Verbaan, The Results of the Perspectives in Europe-Study, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Perspectives of Spatial Development in Europe: Dutch-German Colloquium, Hannover 1992, S. 10–24; Silvia Raich, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem »Europa der Regionen«, Baden-Baden 1995, S. 31f.

sind dabei in erster Linie die Euregios zwischen Deutschland und den Niederlanden.

Abbildung 1: Euregios im deutsch-niederländischen Grenzgebiet



1. Erhebungsdesign

Im Rahmen des Forschungsprojektes »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte« (EGLA) der Universitäten Osnabrück und Maastricht wurden Mitte 1997 etwa 5.500 Personen angeschrieben und befragt, die ihr Abitur bzw. VWO-Examen 1982 oder 1983 in der deutsch-

niederländischen Grenzregion erworben hatten. Die Befragten waren zum Erhebungszeitpunkt etwa Anfang bis Mitte 30 Jahre alt, stehen somit zumeist im Berufsleben und sind bis zu diesem Zeitpunkt räumlich und beruflich besonders mobil. Von den angeschriebenen Personen beantworteten ca. 2.200 den ihnen zugesandten Fragebogen, was einem Rücklauf von rund 40% entspricht. Von den Befragten sind etwa 52% Deutsche und 48% Niederländer. Frauen und Männer sind zu etwa gleichen Teilen vertreten.

Im Blickfeld der Erhebung stehen Fragen der räumlichen und beruflichen Mobilität im grenzüberschreitenden Vergleich. Dabei fließen insbesondere auch Aspekte der tatsächlichen und potentiellen grenzüberschreitenden Beziehungen ein. Einen weiteren Schwerpunkt bildet der Bereich der Unternehmensneugründungen durch Hochqualifizierte in Deutschland und den Niederlanden. Im folgenden wird jedoch in erster Linie Bezug genommen auf Aspekte der grenzüberschreitenden Beziehungen auf den Arbeitsmärkten.

Aufgrund des weiteren Ansatzes der Arbeit werden nicht unmittelbar Personen in den Mittelpunkt gestellt, die grenzüberschreitend mobil waren oder sind. Vielmehr handelt es sich um einen repräsentativen Querschnitt der ehemaligen Abiturienten aus der Grenzregion, der auch komparative Schlüsse auf deutsche und niederländische Befragte im Hinblick auf Mobilität und Erwerbstätigkeit ermöglicht. Aus dieser Herangehensweise resultiert, daß bei der Analyse grenzüberschreitender Bewegungen die Personen, die nicht mobil waren, als Kontrollgruppe vergleichend einbezogen werden können. Zudem ist es möglich, Einstellungen der Befragten im Hinblick auf eine Beschäftigung im Nachbarland zu ergründen und aus den Antworten Rückschlüsse auf zukünftige Potentiale zu erhalten.

2. Grenzüberschreitende Arbeitsmarktbeziehungen

Aus Abbildung 2¹⁰ wird die enorme Bedeutung der Grenze für die Trennung der Arbeitsmärkte unmittelbar deutlich. Die Beziehungen sind eindeutig regional und national ausgerichtet. Sie entsprechen sich in ihrem Umfang für beide Länder weitgehend.

Von den deutschen und niederländischen Befragten lebten zum Befragungszeitpunkt noch etwa 40% in ihrer Herkunftsregion, d.h. in einem Radius von 50 km um ihren Wohnort zum Zeitpunkt des Abiturs.¹¹ Entsprechend

10 Sofern nicht abweichend kenntlich gemacht, handelt es sich bei der Datenquelle für die Abbildungen um die genannte eigene Erhebung.

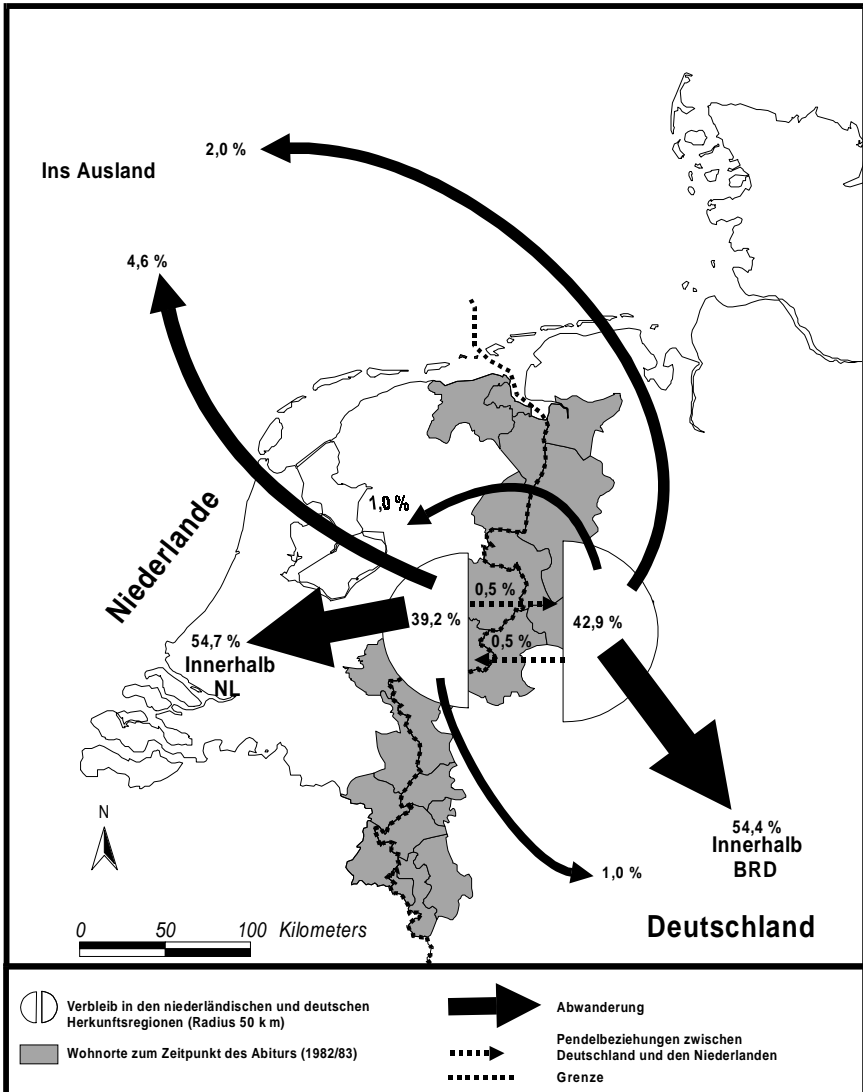
11 Ein Wert von 50 km wird häufig als Abgrenzungskriterium für die Unterscheidung von intraregionalen und interregionalen Wanderungen verwendet. So werden z.B. Wanderungen, die über mehr als 50 km Entfernung verlaufen, als Fernwanderungen bezeichnet und abgegrenzt von Nahwanderungen unter 50 km; s. u.a. Michael Wag-

hatten etwa 60% ihre Herkunftsregion zum Befragungszeitpunkt verlassen. In der Bundesrepublik waren dies genau 58,2%, in den Niederlanden 60,8%. Von den abgewanderten Personen waren jeweils etwa 55% innerhalb des eigenen Landes mobil. Etwa 3% der deutschen Befragten und mehr als 5% der Niederländer leben heute im Ausland. Zielorte sind neben dem Nachbarland insbesondere EU-Staaten wie Großbritannien und Frankreich sowie die USA.

Die Karte illustriert, daß die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen mit dauerhaften Wohnsitzverlagerungen zwischen den deutschen und niederländischen Arbeitsmärkten vergleichsweise gering sind. Lediglich 11 Befragte aus Deutschland (von etwa 1.150) und 10 Befragte aus den Niederlanden (von ca. 1.050) arbeiten und wohnen heute in dem jeweiligen Nachbarland. Die Personen, die heute im Nachbarland leben, hatten zum überwiegenden Teil zuvor bereits Erfahrungen im Nachbarland gesammelt.

ner, Zur Bedeutung räumlicher Mobilität für den Erwerbsverlauf bei Männern und Frauen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionale und biographische Mobilität im Lebensverlauf, Hannover 1992, S. 149–167, hier S. 155.

Abbildung 2: Mobilität auf nationalen, grenzüberschreitenden und internationalen Arbeitsmärkten



Auch Heiratsbeziehungen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Vor allem für deutsche Befragte sind diese wichtig, da mehr als die Hälfte der in den Niederlanden wohnenden Deutschen mit einem niederländischen Partner verheiratet ist. Diese Beobachtung trifft in etwa gleichem Maße sowohl auf Männer als auch auf Frauen aus Deutschland zu. Die Wohnorte liegen dabei sowohl in der Grenzregion als auch in anderen niederländischen Regionen (vor allem in der Randstad, den ringförmigen Agglomerationen an der niederländischen Westküste). Umgekehrt sind die Heiratsbeziehungen für Niederländer in Deutschland von geringer Bedeutung, da Niederländer, die in Deutschland leben, in der Regel auch mit Niederländern verheiratet sind. Dies scheint auch damit zusammenzuhängen, daß die niederländischen Befragten im Gegensatz zu den Deutschen in der Regel vor dem jetzigen Arbeitsplatz häufiger Berufserfahrung im Heimatland gesammelt hatten.

Die Einkommen der Niederländer in Deutschland sind bezogen auf die Durchschnittseinkommen der deutschen Befragten überproportional hoch. Für Deutsche in den Niederlanden entspricht das Durchschnittseinkommen etwa dem mittleren Einkommen der niederländischen Befragten. Berufliche Gründe für den Aufenthalt in Deutschland scheinen demnach für Niederländer wichtiger zu sein als für Deutsche in den Niederlanden. Für die vorrangig karriereorientierten Wanderungsbewegungen der Niederländer spricht auch die Tatsache, daß die Arbeitsplätze der Niederländer in Deutschland in erster Linie über Zeitungsannoncen und Blindbewerbungen vermittelt wurden. Für die Deutschen waren hingegen Kontakte (beispielsweise über Ausbilder/Professoren und private Beziehungen) bedeutsamer als die offiziellen Kanäle. Den Deutschen wurden in der Regel die Arbeitsplätze erst vermittelt, wenn sie bereits in den Niederlanden lebten. Die Niederländer haben sich hingegen häufiger auf Stellen in Deutschland beworben und sind im Anschluß dorthin gezogen.¹²

Sowohl bei den Deutschen als auch bei den Niederländern ist die quantitative Bedeutung der Pendelbeziehungen bei den befragten Höherqualifizierten mit je etwa einem halben Prozent sehr gering. Der geringe Umfang der Grenzpendelbewegungen zeigt sich auch darin, daß jeder achte Deutsche und jeder siebte Niederländer angibt, mehr als 50 km zwischen Wohnort und Arbeitsplatz innerhalb des eigenen Landes zu pendeln. Über die Grenze in die nahegelegenen Zentren des Nachbarlandes pendelt hingegen nur etwa jeder 200. Befragte. Kilometrische Distanzen sind demnach ein

12 Klein- und Mittelbetriebe sind wie auch Großbetriebe auf beiden Seiten als Arbeitgeber vertreten. Deutsche arbeiten vor allem in ingenieurwissenschaftlichen Bereichen und haben einen Universitätsabschluß, Niederländer sind im Gesundheitswesen und wirtschaftswissenschaftlichen Bereichen tätig und haben einen Universitäts- und noch häufiger einen FH-Abschluß (*Hogeschool*).

weit geringeres Hemmnis für Pendelbeziehungen als die Staatsgrenze und die durch sie begründeten Strukturunterschiede und Suchstrategien.

An den Pendelbewegungen zwischen Deutschland und den Niederlanden sind zu etwa gleichen Teilen Frauen und Männer beteiligt. Beachtung verdient – bei gleichwohl sehr geringer Fallzahl – die Tatsache, daß die Pendelbewegungen bei den befragten Personen gleichgewichtig zwischen Deutschland und den Niederlanden verlaufen. Die Grenzpendelstatistik des *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)* besagt hingegen, daß die Gesamtzahl der Pendler aus den Niederlanden weit höher ist als diejenige der Deutschen.¹³ Es stellt sich also die an dieser Stelle nicht zu beantwortende Frage, inwieweit die Ergebnisse im Hinblick auf die Befragten vor allem auf deren höhere Qualifikationen zurückzuführen sind. Auch die Tatsache, daß es sich um junge Erwerbstätige handelt, könnte in diesem Zusammenhang bedeutsam sein und darauf hinweisen, daß junge, höherqualifizierte Deutsche in stärkerem Maße pendeln als ihre älteren Kollegen.

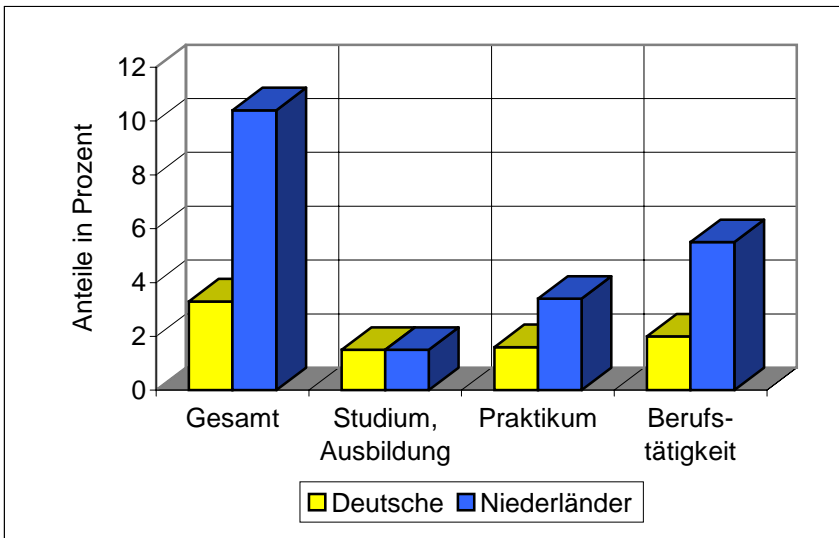
Das Schwergewicht der grenzüberschreitenden Pendelbeziehungen zwischen Deutschland und den Niederlanden liegt – wie auch aus den Sekundärstatistiken zu ersehen – in der Euregio Maas-Rhein. Doch auch innerhalb der übrigen Euregios ist eine grenzüberschreitende Pendelmobilität, wenn auch in geringerem Umfang, zu beobachten. Die Pendelbeziehungen bei den hochqualifizierten Befragten verlaufen vor allem innerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors. Die Arbeitsplätze werden vor allem über private Kontakte und Beziehungen vermittelt, die offiziellen Vermittlungsinstanzen wie das Arbeitsamt oder auch Zeitungsannoncen spielen keine Rolle. Wichtiger sind hingegen Spontanbewerbungen aus Eigeninitiative. Grenzüberschreitende partnerschaftliche Beziehungen sind ebenfalls nicht von großer Bedeutung für die Pendelbeziehungen. Aufgrund der sehr geringen Fallzahlen und möglicher Zufälligkeiten soll jedoch hier auf diese Zusammenhänge nicht näher eingegangen werden. Es sei jedoch auf die Arbeit von Busse/Frietman in diesem Heft verwiesen, in der die Pendelbeziehungen in einer Euregio zwischen Deutschland und den Niederlanden detailliert untersucht werden.

Es ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht nur von Interesse, inwieweit Personen gegenwärtig auf dem Arbeitsmarkt des Nachbarlandes beschäftigt sind. Darüber hinaus beeinflussen auch die Erfahrungen, die im Nachbarland gesammelt wurden, die Wahrnehmung von Arbeitsmarktchancen im Nachbarstaat. Es soll daher im folgenden aufgezeigt werden, inwieweit in der Vergangenheit Austauschbeziehungen zwischen

13 Siehe auch Heinz Werner, Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1993, H. 1, S. 28–35, hier S. 30–33.

Ausbildungs- und Beschäftigungssystemen der beiden Länder stattfanden. Diese könnten auch auf bestehende berufliche und private Netzwerke hindeuten.

Abbildung 3: Mehrmonatige Aufenthalte im Nachbarland im Rahmen von Ausbildung und Beruf



Im Hinblick auf die Erfahrungen, die in dem Nachbarland gesammelt werden konnten, sind die Niederländer den deutschen Befragten deutlich voraus. Mehr als 10% der Niederländer hielten sich zu Ausbildungs- oder Berufszwecken bereits mehrere Monate im Nachbarstaat auf, bei den Deutschen waren dies etwa 4% (s. Abb. 3).¹⁴ Deutlich wird weiterhin, daß sich der Umfang der Auslandsaufenthalte im Hinblick auf berufsbezogene bzw. berufliche Aufenthalte deutlich unterscheidet. Während sich die Anteile im Ausbildungssektor in etwa entsprechen, haben doppelt so viele Niederländer ein Praktikum in Deutschland absolviert wie umgekehrt. Im Hinblick auf berufliche Tätigkeiten beträgt dieses Verhältnis sogar etwa drei zu eins.

14 In der Erhebung wurden Fragen nach einem Ausbildungsaufenthalt (Studium), einem Auslandspraktikum und nach einer mehrmonatigen beruflichen Tätigkeit im Ausland gestellt. Es waren in diesem Zusammenhang für die jeweiligen Items die Länder des Aufenthaltes zu nennen. Die Auswertungen wurden für die Personen vorgenommen, die bis zum Befragungszeitpunkt eine der angeführten Tätigkeiten im Nachbarland absolviert hatten.

Auch nach den Qualifikationsstrukturen ergeben sich sehr unterschiedliche Werte. Während Personen ohne Studienabschluß mit 2% (Deutsche) bzw. 6% (Niederländer) in geringerem Maße Erfahrungen im Nachbarland sammelten, sind die Werte mit 4% (Deutsche) bzw. fast 12% (Niederländer) bei Personen mit abgeschlossenem Studium deutlich höher. Von den deutschen Befragten gingen die Universitätsabsolventen besonders häufig in das Nachbarland, von den niederländischen Befragten hingegen die Absolventen der Hogescholen (Fachhochschulen).

Beschränkt man sich nicht allein auf die Austauschbeziehungen zwischen den benachbarten Ländern, so zeigt sich ebenfalls die höhere internationale Mobilität der niederländischen Befragten. Im Hinblick auf die Studienentscheidung liegen die Niederlande bzw. Deutschland in der Beliebtheit für ein Auslandsstudium insgesamt etwa gleichauf mit Frankreich. Sowohl für Niederländer als auch für Deutsche sind die USA beliebtestes Land für ein Auslandsstudium, gefolgt von Großbritannien. Insgesamt studierte sowohl von den befragten Niederländern als auch von den Deutschen etwas mehr als ein Zehntel im Ausland.

Bezogen auf Auslandspraktika zeigt sich, daß von den Niederländern kein anderes Land so häufig gewählt wurde wie Deutschland. Bei den deutschen Befragten waren hingegen wiederum die USA und Großbritannien beliebter als die Niederlande. Es absolvierten insgesamt 11,5% der Deutschen und 16,2% der Niederländer ein Praktikum im Ausland.

Insgesamt ist fast jeder vierte der befragten Niederländer bereits im Ausland berufstätig gewesen, verglichen mit jedem achten Deutschen. Die befragten Niederländer hatten in keinem Land so häufig einen Beruf ausgeübt wie in Deutschland. Es folgen Großbritannien mit etwa 4%, Frankreich mit knapp 3% und die USA mit gut 2%. Die deutschen Befragten hielten sich hingegen aus beruflichen Gründen häufiger in den USA (etwa 4%) sowie Großbritannien (gut 2%) auf als in den Niederlanden.

3. Hindernisse für die grenzüberschreitende Arbeitsmarktentwicklung

Als entscheidende Hindernisse für die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte in der Europäischen Union werden in jüngster Zeit häufig genannt¹⁵:

15 Siehe Peter de Gijzel/Manfred Janssen/Hans-Joachim Wenzel/Michael Woltering, Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte – Schlußfolgerungen, in: dies. (Hg.), Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte in Deutschland und den Niederlanden, Osnabrück 1998, S. 64–71, hier S. 69.

- Unterschiede der Sozialversicherungssysteme, wie z.B. bei den Krankenversicherungen, der Arbeitslosenunterstützung sowie Abweichungen beim Erwerb der Rentenansprüche;
- Unterschiede in Steuersystemen und in der steuerlichen Veranlagung;
- Probleme in der Vergleichbarkeit der (Aus-)Bildungsabschlüsse;
- zu geringe Kenntnisse der Sprache des Ziellandes;
- unzureichende, schwer zugängliche Informationen über grenzüberschreitende Arbeitsmärkte;
- kulturelle Unterschiede und Vorurteile;
- mentale Barrieren (›Grenze in den Köpfen‹).

Für die Betrachtung der grenzüberschreitenden Mobilität scheint der Umstand bedeutsam, daß die Problematik der unterschiedlichen Sozialversicherungen und Steuersysteme erst mit der tatsächlichen Arbeitsaufnahme im Ausland ins Gewicht fällt. Dabei können sie jedoch von großer Wichtigkeit sein und möglicherweise die Arbeitsaufnahme im EU-Ausland scheitern lassen. Im Vorfeld der konkreten Entscheidung für oder gegen eine grenzüberschreitende Arbeitsaufnahme dürften aber, wie verschiedene Gespräche und weitere Recherchen bestätigten, sog. weiche bzw. indirekte Hindernisse wie sprachlich-kulturelle Faktoren, die ›Grenze in den Köpfen‹ sowie Informationsdefizite entscheidend sein.

Die Politik der Europäischen Kommission zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität konzentriert sich auf die Beseitigung juristischer, administrativer und steuerlicher Behinderungen des Zusammenwachsens der Arbeitsmärkte.¹⁶ Aspekte wie sprachlich-kulturelle Probleme, die nach Ansicht vieler Arbeitsmarktexperten und Praktiker den juristischen und steuerlichen Hindernissen vorgelagert sind, werden lediglich erwähnt. Im allgemeinen werden kaum Versuche unternommen, diese indirekten Faktoren zu beseitigen.¹⁷ Allerdings lassen sich diese Barrieren auch nur sehr langfristig abbauen.¹⁸ Der »Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter Vorsitz von Simone Veil« vom März 1997 enthält allerdings eine Vielzahl von Empfehlungen, die auch sprachliche und kultu-

16 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Die europäische Beschäftigungsstrategie: Jüngste Fortschritte und Perspektiven. Mitteilungen der Kommission über Trends und Entwicklungen der Beschäftigungssysteme der Europäischen Union, Brüssel 1995, S. 48.

17 Vgl. dazu Arbeidsvoorziening Nederland, Werken in Europa? Onderzoek eerst uw kansen op de internationale arbeidsmarkt, Zoetermeer 1997.

18 Die vielfältigen und sehr spezifischen Probleme, die sich auch heute noch für Grenzpendler in bezug auf Sozialversicherungen und Steuern ergeben, können an dieser Stelle nicht näher erörtert werden. Es sei dazu auf eine aktuelle Publikation verwiesen: Euregio: Der deutsch-niederländische Arbeitsmarkt. Grenzgängerprobleme in den Bereichen Sozialversicherung und Steuern, Gronau 1997.

relle Probleme aufgreifen. Er faßt zusammen, daß der bereits bestehende rechtliche Rahmen für die Freizügigkeit in der Regel ausreiche, wenn auch die Zusammenarbeit gerade in den Grenzgebieten zu intensivieren sei.¹⁹

Im folgenden wird anhand verschiedener Faktoren überprüft, welche Hindernisse²⁰ für die weitere Entwicklung eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen. Dabei wird unterschieden zwischen Befragten, die bereits mehrere Monate im benachbarten Ausland verbrachten, also aufgrund persönlicher Erfahrungen die bestehenden Problemlagen beurteilen können, und solchen, die das Nachbarland nicht aus einem längeren Aufenthalt heraus kennen. Die letztgenannte Gruppe ist dabei vor dem Hintergrund interessant, inwieweit auch bei Personen ohne Auslandsaufenthalt Hindernisse für den grenzüberschreitenden Austausch auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden und somit eher aufgrund von Informationen aus ›zweiter Hand‹ ein Problembewußtsein aufgebaut wurde. Es handelt sich dabei also um eine öffentlich beeinflusste Meinung, woraus auch Hinweise für eine Öffentlichkeitsarbeit in diesem Themenfeld abgeleitet werden können. Die Angaben der Personen mit persönlichen Erfahrungen vor Ort können demgegenüber Probleme für die grenzüberschreitende Arbeitsaufnahme selbst aufdecken.

Bei den Personen, die mehrere Monate im Nachbarland lebten, handelt es sich um ca. 150 Befragte, bei den übrigen ohne längeren Aufenthalt in den Niederlanden bzw. in Deutschland um ca. 2.050 Befragte.²¹ Nach der Einschätzung der Befragten (917 Nennungen) ist die mangelnde Zugänglichkeit zu Arbeitsmarktinformationen das größte Hindernis für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes zwischen Deutschland und den Niederlanden (s. Abb. 4). Diese Einschätzung trifft ebenso auf die Personen zu, die noch nicht über längere Zeit im Nachbarland lebten, wie auch auf die

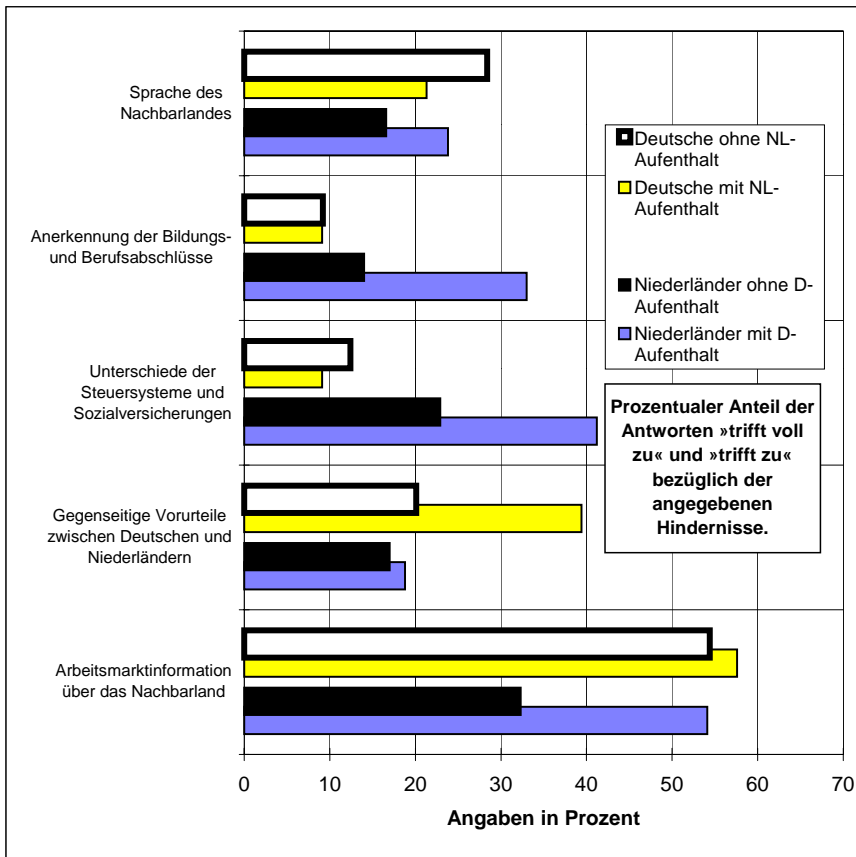
19 Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter dem Vorsitz von Simone Veil, der Kommission am 18. März 1997 vorgelegt, S. 3f.

20 Es wurden folgende Statements vorgegeben, auf welche die Befragten ihre Zustimmung bzw. Ablehnung in Kategorien von 1 bis 5 ausdrücken sowie mit »weiß nicht« antworten konnten. »Für die Arbeitskräftemobilität zwischen Deutschland und den Niederlanden sind Sprachprobleme ein großes Hindernis«, »Gegenseitige Vorurteile sind für die Arbeitskräftewanderungen zwischen Deutschland und den Niederlanden ein großes Problem«, »Mangelnde Information über Arbeitsmöglichkeiten ist ein großes Problem für die Arbeitsaufnahme in den Niederlanden (bzw. in Deutschland)«, »Für die Arbeitsaufnahme in den Niederlanden (bzw. in Deutschland) ist die Anerkennung der Bildungsabschlüsse ein großes Problem«, »Für die Arbeitsaufnahme in den Niederlanden (bzw. in Deutschland) sind Unterschiede der Sozialversicherungs- und Steuersysteme ein großes Problem«.

21 Die Überprüfung der statistischen Signifikanz der genannten Hindernisse durch Chi-Quadrat-Tests ergibt nach Nationalität und Auslandserfahrungen jeweils Werte, die höchst signifikant ($P < 0.01$) bzw. signifikant sind ($P < 0.05$).

Befragten, die eine Ausbildung bzw. ein Studium, ein Praktikum oder eine berufliche Tätigkeit in dem jeweiligen Nachbarland absolvieren bzw. bereits abgeschlossen haben. Tendenziell benennen die Personen, die bereits mehrere Monate in dem Nachbarland verbrachten, die mangelnden Informationen über Arbeitsmöglichkeiten als noch größeres Hindernis als die übrigen Befragten. In der Gesamtzahl der Nennungen sehen die Befragten sprachliche Defizite als zweitgrößtes Problem bei der Entwicklung grenzüberschreitender Beziehungen (424 Nennungen).

Abbildung 4: Hindernisse für die grenzüberschreitende Arbeitsmarktentwicklung zwischen Deutschland und den Niederlanden



In den weiteren Bereichen sind insbesondere die deutlich voneinander abweichenden Antworten der Befragten mit und ohne Aufenthalt im Nachbarland augenfällig. Die im Weißbuch der Kommission als größte Hindernisse der grenzüberschreitenden Mobilität genannten Probleme der Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse und der abweichenden Sozialversicherungen sowie Steuersysteme²² werden von den deutschen Befragten als weniger bedeutsam angesehen. Weniger als 10% der Deutschen mit und auch ohne Niederlandeaufenthalt werten diese Aspekte als Hindernisse für die Arbeitsaufnahme in den Niederlanden. Ähnlich gering wird von den deutschen Befragten die Bedeutung der unterschiedlichen Sozialversicherungen und Steuersysteme angesehen, wobei diejenigen mit vorherigem Aufenthalt in den Niederlanden sogar noch geringere Probleme sehen als die übrigen Befragten.

Von den Niederländern werden zum Teil deutlich abweichende Akzentuierungen bezüglich der Hindernisse zur grenzüberschreitenden Arbeitsaufnahme gesetzt. Die Befragten ohne längeren Aufenthalt in Deutschland sind ebenfalls zu einem vergleichsweise geringen Teil der Auffassung, daß Probleme bei der Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen bestehen. Der Prozentsatz der Niederländer mit Deutschlanderfahrung, die diesen Aspekt als Hindernis ansehen, ist hingegen mehr als doppelt so hoch. Etwa ein Drittel dieser Befragten sehen Probleme bei der Anerkennung niederländischer Abschlüsse in Deutschland.²³ Bei der Einschätzung der Probleme mit Sozialversicherungen und Steuersystemen klafft eine ebenso große Lücke zwischen den Befragten aus beiden Staaten. Der Anteil der Niederländer ohne Deutschlandaufenthalt, der in diesem Bereich Hindernisse für die Arbeitsaufnahme im Nachbarland sieht, ist etwa doppelt so hoch wie in der deutschen Vergleichsgruppe. Bei den Personen mit längerem Aufenthalt im Nachbarland sehen sogar etwa viermal mehr Niederländer als Deutsche Probleme bei den Sozialversicherungen und Steuersystemen.²⁴

Ein völlig davon abweichendes Bild zeichnet sich im Hinblick auf gegenseitige Vorurteile zwischen Deutschen und Niederländern ab, welche die

22 »Dennoch wird die Beseitigung juristischer, administrativer und steuerlicher Behinderungen der geographischen Mobilität im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes als vorrangig angesehen«; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die europäische Beschäftigungsstrategie, S. 48.

23 Gespräche mit Arbeitsvermittlern ergaben, daß nach deren Erfahrungen vergleichsweise größere Probleme der Anerkennung niederländischer Abschlüsse durch deutsche Arbeitgeber bestehen, für die Zertifikate in der Regel von größerer Bedeutung seien als für niederländische Arbeitgeber.

24 Insgesamt wurden die Bereiche Bildungsabschlüsse und Sozialversicherungen sowie Steuersysteme jeweils etwa 230 mal genannt. Dabei war allerdings der Anteil der Personen, die angaben, keine Stellung nehmen zu können (»weiß nicht«) und diesbezüglich eine Unsicherheit bzw. Unkenntnis zugaben, mit etwa 50% sehr hoch.

Arbeitsbeziehungen negativ beeinträchtigen können.²⁵ Sehr deutlich beeinflußt die Auslandserfahrung die Wahrnehmung der gegenseitig herrschenden Vorurteile zwischen beiden Nationalitäten. Von allen Befragten vertreten immerhin fast 20% die Auffassung, daß die bestehenden gegenseitigen Vorurteile ein Hindernis für die grenzüberschreitende Arbeitsmarktentwicklung sind. Für die deutschen Befragten, die bereits in den Niederlanden lebten, verdoppelt sich dieser Wert. Fast 40% aus dieser Subgruppe geben an, daß Vorurteile ein großes Hindernis für die Arbeitsaufnahme Deutscher in den Niederlanden darstellen. Insgesamt entfallen auf den Bereich Vorurteile etwa 370 Nennungen. Besonders häufig werden Vorurteile von den deutschen Befragten aus der Euregio Rhein-Ems-Ijssel genannt.

Es ist nun denkbar, daß die in der Arbeits- und Unternehmenskultur häufig festgestellten Mentalitätsunterschiede zwischen Deutschen und Niederländern die Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt sogar stärker belasten als die genannten Faktoren. Daher wurde den Probanden die Frage gestellt, ob sie der Auffassung seien, daß die Mentalitätsunterschiede zwischen beiden Ländern das größte Hindernis für die grenzüberschreitenden Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt darstellen würden. Nach Ansicht von lediglich etwa 10% der Befragten stellen diese das größte Hindernis für die grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen dar, wobei die Niederländer allerdings häufiger als die deutschen Befragten aus der Grenzregion diese Auffassung vertreten. Für Deutsche mit persönlichen Erfahrungen im Nachbarland nimmt das Problembewußtsein zu, bei den Niederländern hingegen leicht ab. Von den Befragten mit Auslandserfahrung bewerten damit jeweils etwa 12% die Mentalitätsunterschiede als größtes Hindernis.

Obwohl Mentalitätsunterschiede und Vorurteile durchaus als Hindernisse für die weitere Entwicklung der Austauschbeziehungen zwischen dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt angesehen werden, wird die Eingliederung von Arbeitskräften aus dem Nachbarland im Hinblick auf den eigenen Betrieb kaum als Problem wahrgenommen. Lediglich 5% der Befragten können sich vorstellen, daß der Arbeitgeber nicht bereit wäre, Arbeitskräfte aus dem Nachbarland einzustellen.²⁶ Ein ähnlich geringer Anteil gibt an, etwas gegen eine größere Zahl von Beschäftigten aus dem benachbarten Staat im eigenen Betrieb einzuwenden zu haben. Vergleichsweise stark ist aber die Ablehnung deutscher Arbeitskräfte durch Niederländer aus

25 Siehe dazu den Beitrag von Jan G. Smit in diesem Heft, der sich intensiv mit den Bildern und Empfindlichkeiten zwischen Deutschen und Niederländern sowie den kulturellen Unterschieden befaßt. Er greift dabei auch die Hintergründe der sog. Clingendael-Studie auf; L. Jansen, Bekend en onbemind. Het beeld van Duitsland en Duitsers onder jongeren van vijftien tot negentien jaar, Den Haag 1993.

26 Etwa die Hälfte der Befragten sagte allerdings aus, zu diesem Statement keine Stellung beziehen zu können.

der Euregio Rhein-Ems-Ijssel²⁷ sowie der Euregio Rhein-Maas-Nord. Für die Euregio Rhein-Maas, in der die Austauschbeziehungen auf dem Arbeitsmarkt deutlich stärker sind als in den übrigen Euregios, lassen sich hingegen besonders niedrige Werte ermitteln.

3. Informationsstand über den Arbeitsmarkt des Nachbarlandes

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit – unabhängig von einem Auslandsaufenthalt – der Arbeitsmarkt und damit die sich ergebenden Arbeitsmarktperspektiven im Nachbarland von den Befragten beobachtet werden. Dabei wird auch auf die Informationsquellen eingegangen.²⁸

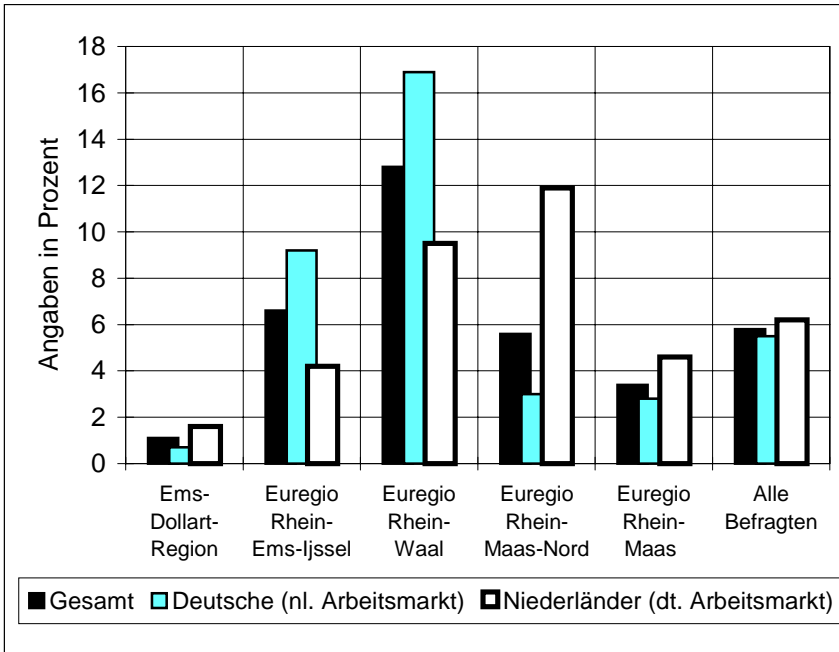
Insgesamt liegt der Anteil der Personen, die den Arbeitsmarkt des Nachbarlandes zum Befragungszeitpunkt gezielt beobachteten und ihre Informationsquellen nennen konnten, sowohl auf niederländischer als auch auf deutscher Seite bei etwa 6% (s. Abb. 5). Deutliche Unterschiede zeigen sich allerdings zwischen den verschiedenen Euregios, welche teilweise wiederum mit den siedlungsstrukturellen Gegebenheiten zusammenhängen. Befindet sich auf der jeweils anderen Seite der Grenze ein städtisches Zentrum, so ist das Informationsniveau in der Regel höher, wie im Falle der deutschen Befragten aus der Euregio Rhein-Ems-Ijssel mit den niederländischen Städten Enschede und Hengelo sowie aus der Euregio Rhein-Waal mit Arnheim und Nimwegen. In der Euregio Rhein-Maas-Nord gehen die Niederländer deutlich häufiger auf Informationssuche als die Deutschen, was mit den Zentren Mönchengladbach und weiter im Binnenland mit Düsseldorf in Zusammenhang gebracht werden könnte. Somit wäre unter Umständen auch nachvollziehbar, daß sich in der eher ländlichen Ems-Dollart-Region lediglich etwa 2% der befragten Bewohner aktiv über Arbeitsmöglichkeiten im Nachbarland informierten. Erstaunlich ist hingegen der Umstand, daß sich die Befragten aus der Euregio Rhein-Maas mit den vorhandenen Zentren zu beiden Seiten der Grenze (Aachen, Sittard, Kerkrade und Maastricht) und den stärksten

27 Hauff kommt im Hinblick auf die Euregio Rhein-Ems-Ijssel ebenfalls zu dem Resultat, daß Arbeitgeber aus der Textilbranche zwar gerne deutsche Arbeitnehmer einstellen würden, dies jedoch aufgrund der ablehnenden Haltung der niederländischen Beschäftigten gegenüber deutschen Kollegen unterlassen; Thomas Hauff, Die Textilindustrie zwischen Schrumpfung und Standortsicherung. Weltwirtschaftliche Anpassungszwänge, unternehmerische Handlungsstrategien und regionalökonomische Restrukturierungsprozesse in der Textilindustrie des Westmünsterlandes, Dortmund 1995, S. 252.

28 Es wurde das Statement »Ich beobachte den niederländischen (bzw. deutschen) Arbeitsmarkt« vorgegeben. Wenn mit »ja« geantwortet wurde, so sollten zudem die Informationsquellen angegeben werden.

Pendelverflechtungen nur in unterdurchschnittlichem Maße gezielt über Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland informieren.

Abbildung 5: Aktive Informationssuche auf dem niederländischen bzw. deutschen Arbeitsmarkt nach heutigen Wohnorten



Auffällig ist, daß bei den Niederländern private Kontakte eine deutlich wichtigere Informationsquelle darstellen als bei den Deutschen. Somit kann die größere persönliche Erfahrung der Niederländer im Hinblick auf den deutschen Arbeitsmarkt unter Umständen dazu führen, daß über Beziehungen weitere Arbeitsplätze besetzt werden. Deutsche informieren sich demgegenüber in erster Linie über frei zugängliche Medien wie Zeitungen und Zeitschriften. Auch die Kontakte in der eigenen Firma spielen bei der Arbeitsvermittlung eine gewisse Rolle.

Insgesamt ergibt sich daraus folgende Rangfolge der Nennungen hinsichtlich der Nutzung der Informationsträger durch die niederländischen und deutschen Befragten, wobei Mehrfachnennungen möglich waren:

1. Zeitungen/Zeitschriften (65%),
2. eigene Firma (17,2%),
3. private Kontakte (15,6%),

4. »European Employment Services« (EURES) bzw. Arbeitsamt (8,6%),
5. Internet (7,8%),
6. weitere öffentliche Institutionen (2,3%).

Auch differenziert nach Qualifikationen zeigen sich Unterschiede im Informationsverhalten. Etwas häufiger informieren sich Personen mit abgeschlossenem Studium über Arbeitsmöglichkeiten im benachbarten Ausland. Für sie spielt vor allem die eigene Firma als Informationsmedium eine große Rolle (häufig im Hinblick auf Tochterunternehmen oder Geschäftspartner im Nachbarland). Auch private Kontakte werden von Hochschulabsolventen besonders häufig zur Informationssuche im Nachbarland genutzt. Auf der anderen Seite sind für Personen ohne Hochschulstudium die Arbeitsämter und insbesondere die EURES-Berater eine relativ wichtige Anlaufstation.

Vergleichsweise nachhaltig werden die EURES-Berater in der Euregio Rhein-Maas aufgesucht. Im Gegensatz dazu wurden sie in der Ems-Dollart-Region von keinem Befragten genannt. Hier ist allerdings erst seit kurzer Zeit eine Anlaufstelle in Assen eingerichtet. Auf deutscher Seite existiert dort gegenwärtig noch keine EURES-Beratung.²⁹ In der Euregio Rhein-Maas-Nord werden private Kontakte und die eigene Firma vergleichsweise häufig bei der Arbeitssuche in Anspruch genommen. Auch in der Euregio Rhein-Ems-Ijssel sind diese Informationsquellen von größerer Bedeutung als im Durchschnitt.

Es sei in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen, daß aus der geringen Bedeutung von EURES für die grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlungen Höherqualifizierter und aus mangelnden Arbeitsmarktinformationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland nicht unmittelbar auf ein zu geringes Informationsangebot in den regionalen Arbeitsämtern geschlossen werden kann. Neben dieser Vermutung und der empirisch belegbaren Tatsache, daß Arbeitsämter sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden bei Personen mit höheren Qualifikationsniveaus abnehmende Vermittlungsquoten aufweisen, könnte ebenfalls ein mangelndes Zusammentreffen zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Informationen über Arbeitsmöglichkeiten auf der anderen Seite der Grenze bestehen. Das vorhandene Informationsangebot erreicht offensichtlich die Interessenten aus verschiedenen Ursachen nicht. Dieser Umstand könnte auch mit der stärker ausgeprägten Eigeninitiative dieser Gruppe zusammenhängen.

Es stellt sich nunmehr die Frage, inwieweit die Probanden nicht nur Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Nachbarland einholten, sondern auch bereit wären, dort einen Arbeitsplatz anzunehmen.

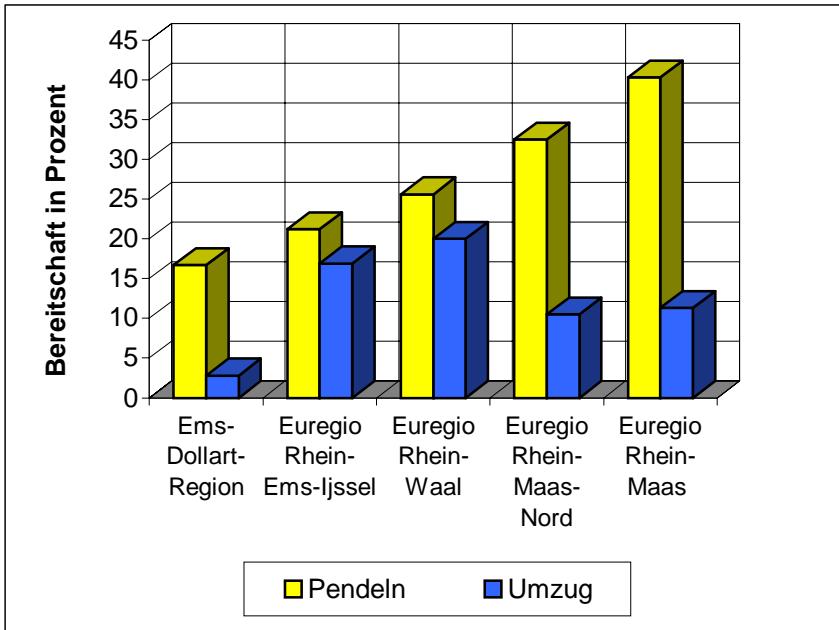
29 Siehe EURES-Homepage, European Employment Services 1997 (<http://europa.eu.int/en/comm/dg05/eures>).

4. Tendenzen der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktentwicklung

Die Bereitschaft, in das Nachbarland zu ziehen, ist bei den Deutschen etwas stärker ausgeprägt als bei den Niederländern. Besonders die deutschen Befragten in der Euregio Rhein-Ems-Ijssel und außerhalb der Euregios wären deutlich häufiger bereit, im Nachbarland zu wohnen als die Niederländer. Bei Personen, die dort zuvor bereits länger gelebt hatten, ist diese Mobilitätsbereitschaft deutlich stärker ausgeprägt als bei den übrigen. Während kaum 10% der Befragten ohne Aufenthalt im Nachbarland dorthin ziehen würden, ist fast jeder Vierte der Befragten mit Aufenthalt im Nachbarland uneingeschränkt bereit, bei einem attraktiven Arbeitsplatzangebot dort sesshaft zu werden (Antwort »trifft voll zu«). Im Durchschnitt sind die Befragten, die bereits mobil waren und heute nicht mehr in den Euregios leben, besonders mobilitätsbereit.

Es handelt sich zunächst um eine rein hypothetische Frage, ob Personen bei einem attraktiven Arbeitsplatzangebot bereit wären, räumlich mobil zu werden. Diejenigen, die nicht nach einem Arbeitsplatz suchen und mit ihrer derzeitigen Stelle zufrieden sind, deuten natürlich mit einer entsprechenden Antwort nur ihre prinzipielle Bereitschaft an. Daher erscheint es notwendig zu untersuchen, wie stark die Bereitschaft bei Personen ausgeprägt ist, die auch tatsächlich auf der Suche nach einem (neuen) Arbeitsplatz sind. Im folgenden wird daher spezifischer analysiert, inwieweit die arbeitssuchenden Befragten das Nachbarland als Arbeitsplatz in Betracht ziehen.

Abbildung 6: Bereitschaft der Arbeitsuchenden zum Pendeln bzw. Umzug in das Nachbarland bei attraktivem Arbeitsplatzangebot



Bei den Arbeitsuchenden zeigt sich ein deutliches Süd-Nord-Gefälle in der Bereitschaft, für einen guten Arbeitsplatz auch tatsächlich in das Nachbarland zu pendeln.³⁰ In der Euregio Rhein-Maas ist diese Bereitschaft so groß, daß fast jeder zweite Befragte angibt, bereit zu sein, in das Nachbarland zu pendeln, sofern sich dort attraktive Arbeitsmöglichkeiten ergeben würden. Insgesamt bekundet jeder vierte Arbeitsuchende sein Interesse an einer Pendelmöglichkeit. Diese Werte unterscheiden sich kaum im Hinblick auf die erworbenen Abschlüsse.

30 Es wurden folgende Items vorgegeben: »Ich würde für einen guten Arbeitsplatz auch ins benachbarte Ausland ziehen« und »Ich würde auch eine gute Stelle im benachbarten Ausland annehmen, wenn ich von Deutschland (bzw. den Niederlanden) täglich pendeln könnte«. Die Befragten konnten ihre Zustimmung bzw. Ablehnung jeweils mit einer Skala von 1 bis 5 ausdrücken.

Die Bereitschaft, in das Nachbarland zu pendeln, ist zudem bei Personen, die gegenwärtig tatsächlich arbeitslos sind, stark ausgeprägt.³¹ Noch etwas höher ist die Pendelbereitschaft bei den Befragten, die sich zur Zeit – auch um der Arbeitslosigkeit zu entgehen – in einer Ausbildungsphase befinden. Hierbei handelt es sich wiederum um knapp 4% aller Befragten. Arbeitnehmer, die lediglich auf der Suche nach einem besseren Arbeitsplatz sind, zeigen hingegen ein weit geringeres Interesse an Pendelmöglichkeiten in das Nachbarland.

Im Hinblick auf die Bereitschaft, auch in das Nachbarland zu ziehen, existieren deutliche Unterschiede nach Qualifikationsstufen. Beinahe 30% der Universitätsabsolventen, jeweils etwa 17% der FH-Absolventen und Personen ohne abgeschlossenes Studium drücken ihre dahingehende Bereitschaft aus. Wiederum zeigt sich, daß sowohl die Pendelbereitschaft als auch die Bereitschaft zum Umzug bei Personen, die sich bereits im Nachbarland aufhielten, jeweils etwa doppelt so hoch ist wie bei den übrigen Personen. Insgesamt ist die Bereitschaft zum Umzug bei Deutschen – insbesondere in der Euregio Rhein-Ems-Ijssel – etwas höher ausgeprägt. Auf niederländischer Seite ergeben sich überdurchschnittliche Werte in den Euregios Rhein-Waal und Maas-Rhein.

Konkretisiert man die Frage nach der Bereitschaft, einen Arbeitsplatz im Nachbarland anzunehmen, im Hinblick auf die erwünschten Anforderungen und bezieht sie auf alle Befragten, so steht an erster Stelle die Attraktivität des Arbeitsplatzangebotes. Die deutschen Befragten wünschen zu einem hohen Prozentsatz explizit eine gute Bezahlung. Die Probleme der Anerkennung der Bildungsabschlüsse werden ebensowenig genannt wie Aspekte der Sozialversicherungen und Steuersysteme. Die deutschen Befragten haben häufiger Interesse an einer zeitlich begrenzten Tätigkeit in den Niederlanden, Niederländer hingegen würden sich häufig einen Arbeitsplatz in Deutschland wünschen, zu dem man täglich von den Niederlanden aus pendeln könnte.

5. Zusammenfassung

Die Auswertung der Befragung von 2.200 Höherqualifizierten aus der deutsch-niederländischen Grenzregion zeigt, wie deutlich auch heute noch die Staatsgrenze die Arbeitsmärkte zwischen Deutschland und den Niederlanden trennt. In der Regel wird das näher gelegene Nachbarland als berufliche Alternative nicht in Betracht gezogen. Lediglich etwa 1% der deutschen

31 Es handelt sich dabei allerdings nur um weniger als 4% aller Befragten bzw. knapp 10% der Personen, die gegenwärtig auf der Suche nach einem (anderen) Arbeitsplatz sind. Über 40% davon antworteten mit »trifft voll zu«, mehr als 20% mit »trifft eher zu«.

und niederländischen Befragten wohnt und arbeitet heute im Nachbarland. Ein weiteres halbes Prozent der Befragten pendelt täglich vom Wohnort in das Nachbarland, um dort zu arbeiten. Auf der anderen Seite pendeln 12% bzw. 14% der befragten Deutschen und Niederländer mehr als 50 km innerhalb des eigenen Landes zwischen Wohn- und Arbeitsort.

Demgegenüber waren mehr als die Hälfte der Befragten auf dem Arbeitsmarkt des Heimatlandes interregional mobil und wanderten mehr als 50 km aus der Herkunftsregion ab. Der Anteil der Niederländer, die bereits in Deutschland längere ausbildungs- oder berufsbezogene Aufenthalte absolviert hatten, ist mit über 10% deutlich höher als der Anteil der Deutschen mit längerem Niederlandeaufenthalt (knapp 4%). Im Gegensatz zu den deutschen Befragten hielten oder halten sich die Niederländer besonders häufig aus beruflichen Gründen im Nachbarland auf.

Darüber hinaus wurde gezeigt, daß sich sowohl bei den niederländischen als auch bei den deutschen Befragten gegenwärtig nur etwa 6% aktiv über Arbeitsmöglichkeiten im Nachbarland informieren bzw. informieren konnten. Diese Werte differieren regional allerdings sehr deutlich, was sich auch auf die vorherrschenden siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in den Euregios zurückführen läßt. Auch die Informationsmedien weichen national und regional wie auch im Hinblick auf die Qualifikationsniveaus deutlich voneinander ab.

Als besonders großes Hindernis für die weitere Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes wurde sowohl bei den niederländischen als auch bei den deutschen Befragten die mangelnde Zugänglichkeit zu Arbeitsmarktinformationen genannt. Sprachliche Probleme sind für Deutsche ein größeres Hindernis als für Niederländer. Für Niederländer wiegen auf der anderen Seite Fragen der unterschiedlichen Sozial- und Steuersysteme sowie konkrete Probleme der Anerkennung ihrer Ausbildungsabschlüsse in Deutschland schwerer, auch wenn diese rechtlich nicht mehr bestehen dürften. Diese wahrgenommenen Schwierigkeiten sind weiterhin für Niederländer besonders groß, die bereits in Deutschland lebten oder sich konkret über Arbeitsmöglichkeiten informiert hatten. Die deutschen Befragten sehen hier unabhängig von eigenen längeren Aufenthalten in den Niederlanden kaum Probleme. Von Deutschen, die bereits in den Niederlanden lebten, wurden allerdings häufig die Vorurteile gegenüber Deutschen als großes Hindernis für eine Arbeitsaufnahme in den Niederlanden bezeichnet. Dieser Aspekt ist auf der anderen Seite für Niederländer ein weit geringeres Hindernis im Hinblick auf die Arbeitsaufnahme in Deutschland.

Prinzipiell kann sich jeder fünfte Befragte vorstellen, unter gewissen Bedingungen einen Arbeitsplatz im Nachbarland anzunehmen. Neben einem attraktiven Arbeitsplatzangebot wünschen sich Niederländer dabei häufig eine zumutbare Pendelmöglichkeit von den Niederlanden aus. Die Pendelbe-

reitschaft nimmt bei den Arbeitssuchenden in den Euregios deutlich von Norden nach Süden zu und übersteigt den Anteil der Personen, die bereit wären, für einen attraktiven Arbeitsplatz auch in das Nachbarland zu ziehen. Bei tatsächlich arbeitslosen Befragten sowie Personen, die sich noch in einer Ausbildungsphase befinden, ist dabei die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme im Nachbarland besonders stark ausgeprägt.

Insgesamt ist damit die Bereitschaft, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz auch grenzüberschreitend mobil zu werden, bei den befragten Höherqualifizierten aus der deutsch-niederländischen Grenzregion weit stärker ausgeprägt als die niedrigen gegenwärtigen Austauschprozesse vermuten lassen. Es dürfte aber zur Steigerung der prinzipiell gewünschten grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften nicht ausreichend sein, allein Probleme der Steuersysteme und Sozialversicherung zu beheben. Diese Aspekte scheinen gleichwohl, wie gezeigt, für eine Vielzahl von Niederländern ein Hindernis für die Arbeitsaufnahme in Deutschland darzustellen. Vielmehr erscheint es unabdingbar, weitere essentielle Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Arbeitsaufnahme zu schaffen. Dafür sind neben der Information über Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme im Ausland vor allem auch der kulturelle Austausch und die Sprachkenntnisse der Bevölkerung, insbesondere in den Grenzregionen, zu verbessern und die Vergleichbarkeit der Bildungs- und Berufsabschlüsse sicherzustellen.

Die Beseitigung der festgestellten Hindernisse könnte somit zum Nutzen beider Länder helfen, die Arbeitsmarktbeziehungen zwischen Deutschland und den Niederlanden zu verstärken. Somit könnte durch den Austausch von höherqualifizierten Arbeitskräften auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf anderen Feldern ausgebaut werden und dazu beitragen, den Standortnachteil Grenze langfristig abzubauen.

Jan G. Smit

Soziokulturelle und industrielle Regionalstrukturen im Grenzgebiet zwischen den Niederlanden und Deutschland

In diesem Beitrag wird zum einen untersucht, welche soziokulturellen Faktoren für die Gestaltung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes zwischen Deutschland und den Niederlanden von Bedeutung sind. Zum anderen soll das Wechselspiel von regionalspezifischen und landesweiten Entwicklungsaspekten ebenso erörtert werden, wie deren unterschiedlichen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den einzelnen Grenzabschnitten der beiden Länder. In Abhängigkeit einer Typologie von Grenzregionen werden dann regionsspezifische Schlüsse für die grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte gezogen.

1. Die gegenseitigen Fremdsichten im historischen Kontext

Das Verhältnis zwischen Nachbarvölkern wird stark von Fremd- und Selbstbildern beeinflusst. Allerdings hebt sich das Verhältnis im unmittelbaren Grenzgebiet erheblich vom Durchschnitt ab. Dicht an der Grenze ist man mit der Lage auf der anderen Seite besser vertraut als im Landesinneren.

Im Zusammenhang damit stehen auch die unterschiedlichen Bilder, die man gegenseitig über die Verhältnisse und über die Menschen jenseits der Grenze hat. Während ein Großteil der Bewohner der Grenzgebiete ihre Meinung sowohl aufgrund eigener Bekanntschaften mit Einwohnern jenseits der Grenze als auch mit Hilfe der im Land allgemein verbreiteten Meinungsbilder aufbaut, werden die Auffassungen derjenigen, die weiter von der Grenze entfernt leben und sich damit stärker an dem eigenen Land als an den ausländischen Nachbarn orientieren, fast ausschließlich von allgemein üblichen Meinungsbildern bestimmt.¹

1 Diese Aussage stützt sich nicht nur auf die Erfahrungen und Forschungsergebnisse des Verfassers: Jan G. Smit, Millingen op drift: 50 jaar geleden, Millingsen vertellen hun geschiedenis van oorlog en evacuatie, Millingen 1994, sondern wird von weiteren Quellen bestätigt (z.B. Friso Wielenga, West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949–1955, Utrecht 1989, S. 427).

Im Verhältnis zwischen den Nachbarländern Niederlande und Deutschland spielen jedoch weitere Faktoren eine Rolle wie die Größe der beiden Länder, eine unterschiedliche Zahl von Anrainerstaaten sowie die gemeinsame Geschichte. Bedingt durch die unterschiedliche Größe spielt der größere Nachbar, in diesem Falle Deutschland mit einer achtmal größeren Gesamtfläche, für die Niederlande eine viel wichtigere Rolle, als dies umgekehrt der Fall ist. Erstmals wurde man sich dieser unterschiedlichen Größe bei der Reichsgründung im Jahre 1871 bewußt. Auf einmal stand den Niederlanden im Osten ein ›gewaltig‹ großer Nachbar gegenüber, zusammengeschießt durch den mächtigsten Teil dieses Reiches, Preußen, der zeitweilig auch die Niederlande in ihre Arme schließen wollte.² Die neue Situation wurde von den Niederlanden jedoch nicht nur als Bedrohung, sondern auch als Chance, insbesondere für die heimische Wirtschaft, begriffen.

Das Aufblühen Rotterdams ab 1870 dokumentiert diese Chancennutzung³, die später immer wieder auftauchende Abschottung gegenüber dem östlichen Nachbarn kann eher als eine Angstreaktion verstanden werden.⁴

Die Niederlande waren für Deutschland weniger bedeutsam. Bei den vielen Nachbarn des neuen Kaiserreichs 1871 waren die Niederlande verhältnismäßig unwichtig. Die Nachbarn im Osten (vor dem Ersten Weltkrieg Rußland, danach Polen) hatten eine viel größere (geo-)politische Bedeutung als der als harmlos eingeschätzte westliche Nachbar Niederlande. Die räumliche Lage zu den Machtzentren Deutschlands war und ist für das Maß an Interesse für die Niederlande von großem Gewicht. Die Bundesrepublik in der Zeit von 1949 bis 1990 hatte wegen der rheinländischen Orientierung ein größeres Interesse an den Niederlanden als es das Deutsche Reich hatte oder vielleicht in Zukunft die heute vergrößerte Bundesrepublik haben wird. Von den deutschen Regionen haben z.B. Bayern oder Sachsen weniger Interesse

2 Horst Lademacher, Zwei ungleiche Nachbarn: Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert, Darmstadt 1990, S. 41–52.

3 Martin Cornelius Verburg, Nederland in de Europese ruimte, Amsterdam 1966, S. 31. Er betont die Entwicklung des Ruhrgebietes in Verbindung mit den Seehäfen, insbesondere von Rotterdam. Auch weitere Quellen über die Wirtschaftsentwicklung der Niederlande stehen in unmittelbarer Verbindung mit dem Aufblühen von Rotterdam und des Ruhrgebietes (z.B. Jan de Vries, The Netherlands Economy in the twentieth century, Assen 1978; Len de Klerk, Rijnmond, Poort van Europa, in: Bernar Cornelius de Pater/Gerard Adriaan Hoekveld/Hans van Ginkel (Hg.), Nederland in delen. Een regionale geografie I, Houten 1989, S. 241–254, hier S. 241).

4 Diese Angst war schon vor der Reichsgründung 1871 deutlich festzustellen, wie aus einer 1866 erschienenen Veröffentlichung mit dem Titel ›Pruisen en Nederland‹ des ehemaligen Ministers Bosscha hervorgeht: Johannes Bosscha, Pruisen en Nederland, een woord van J. Bosscha, oud-minister, aan zijn landgenoten, Amsterdam 1866, S. 27–32, s. auch Lademacher, Zwei ungleiche Nachbarn, S. 43.

an den Niederlanden als die unmittelbaren Nachbarstaaten Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen.⁵

Die gegenseitigen Wahrnehmungen und Bilder der beiden ungleichen Nachbarn haben sich im Laufe der Zeit gewandelt, zeigen jedoch auch eine bestimmte Kontinuität. Mißtrauen mit Angst vermischt einerseits und Ausnutzung von Chancen andererseits sind Merkmale, die immer wieder in den Niederlanden auftauchen, wenn es um das Verhältnis zu Deutschland geht.

Von deutscher Seite werden die Niederlande zum einen als vorbildlich dargestellt, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, wie in den dreißiger Jahren oder in letzter Zeit; zum andern wird immer wieder betont, wie ähnlich sich die beiden Länder sind, mit dem Ziel, entweder die Niederlande in nationale Begeisterungswellen einzubeziehen, wie während der Zeit der Reichsgründung und im Zweiten Weltkrieg, oder um durch gemeinsame Anstrengungen international wirtschaftlich und kulturell im ›gemeinsamen Europa‹ voranzukommen.⁶

Wie empfindlich das Verhältnis zwischen beiden Ländern jedoch bleibt, zeigt sich darin, daß kleine Vorfälle manchmal weitreichende Folgen haben. Als Helmut Kohl 1979 – damals noch nicht Bundeskanzler – in einer live ausgestrahlten Fernsehsendung der ARD von seinen jungen niederländischen Gesprächspartnern ziemlich unhöflich behandelt wurde, gab es in beiden Ländern emotionale Reaktionen. Ähnliches geschah nach der sog. Clingendaelstudie 1993, einer Untersuchung über die Meinung von niederländischen Jugendlichen über Deutschland. Weil die Meinungen negativ ausfielen, war man besonders in Deutschland, aber auch in weiten Teilen der Nieder-

5 Das geringe Gewicht der Niederlande für Deutschland tritt zum Beispiel deutlich in Erscheinung in der Literatur über das Verhältnis von Deutschland zu andern Ländern nach der Wiedervereinigung 1990; vgl. dazu Gottfried Trautmann, *Die häßlichen Deutschen? Deutschland im Spiegel der westlichen und östlichen Nachbarn*, Darmstadt 1991; Ulrich Wickert, *Angst vor Deutschland. Die neue Rolle der Bundesrepublik in Europa und in der Welt*, München 1994. Spezifisch mit dem Verhältnis zwischen beiden Ländern Niederlande und Deutschland beschäftigt sich nur ein kleiner Kreis von deutschen Wissenschaftlern wie der Historiker Lademacher, der Politologe Woyke (beide Münster), der Niederlandist Müller (Düsseldorf), sowie in den Niederlanden arbeitende Deutsche wie die Historiker Hesse (Amsterdam) und Groeneveld (Groningen) und der Wirtschaftshistoriker Bläsing (Tilburg). Ihre Tätigkeit, in den meisten Fällen in Zusammenarbeit mit niederländischen Kollegen, wird unmittelbar oder mittelbar vom Zentrum für Niederlande-Studien in Münster koordiniert.

6 Eine bestimmte Kontinuität ist nicht zu übersehen: Edmund Halm schreibt 1941 in einer Schrift mit dem Titel ›Die Niederlande in deutscher Sicht‹, Berlin, S. XIV: »Heute, da es darum geht, in gemeinsamer Aufbauarbeit ein neues Europa zu schaffen, gilt es, von beiden Seiten diese jeden Volkes unwürdige Überspitzung zu überwinden. Es gilt, sich wieder auf die gemeinsame Grundlage zu besinnen aus der allein eine positive Zusammenarbeit entwickelt werden kann.«

lande empört. Dabei handelte es sich nicht einmal um ein umfassendes Forschungsprojekt, sondern um die Ergebnisse einer Diplomarbeit an der Universität Leiden, die vom Institut für Auslandsbeziehungen Clingendael mittels einer Pressekonferenz an die Öffentlichkeit gebracht wurden. Auffallend ist, daß sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland nur die Ergebnisse der Studie, nicht aber die unzureichende Untersuchungsmethode erörtert wurde. Später wurde auf höchster politischer Ebene, insbesondere in Den Haag, versucht, den Schaden zu begrenzen. Befürchtung vor wirtschaftlichen Nachteilen und das Ziel, das Jahr des Gedenkens 1995 (50 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs) in versöhnlicher Atmosphäre zu verbringen, spielten in der Politik eine große Rolle. Bis zum heutigen Tag also bleibt das Verhältnis zwischen den Niederlanden und Deutschland, trotz guter offizieller Beziehungen, von Empfindlichkeiten getrübt.

2. Der Stellenwert von Grenzgebieten innerhalb beider Staaten im Spiegel der jüngsten Geschichte

Eine Grenzregion und seine Bewohner haben aufgrund bestimmter Zielsetzungen oftmals ein starkes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Nachbarregion jenseits der Grenze. Solche Bestrebungen müssen sich jedoch nicht mit den Interessen des Gesamtstaates im Einklang befinden. Inwieweit Grenzregionen ihre Zielsetzungen durchsetzen, hängt zum Teil davon ab, welchen Stellenwert sie innerhalb der jeweiligen Nation einnehmen.⁷ Hat ein Grenzgebiet einen hohen Stellenwert, so schlägt sich dies auch in den nationalen Interessen nieder.

Eine Grenzregion kann nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus strategischen Gründen für den Staat bedeutsam sein. In den Niederlanden waren und sind wirtschaftliche Interessen des Staates an Grenzgebieten Gründe, sich um diese Gebiete aktiv zu bemühen. Weil die Staatsgrenzen der Niederlande schon seit langem bestehen, sind staatliche Bemühungen aus strategischen Gründen weitgehend im Hintergrund geblieben. Eine Ausnahme stellte die Zeit kurz vor bis kurz nach dem Zweiten Weltkrieg dar. Unmittelbar vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurden Verteidigungsmaßnahmen im Grenzgebiet zu Deutschland getroffen.⁸ Nach dem

7 In diesem Zusammenhang wird der von der EU angestrebten Eigenständigkeit von Regionen keine Rechnung getragen. Auch wird das unterschiedliche Maß an Selbstverwaltung von Regionen in den Niederlanden und Deutschland nicht berücksichtigt.

8 Allerdings war der Effekt umstritten. Mehr als auf eine Stärkung der Grenzen konzentrierte man sich auf die Verteidigung der Randstad Holland. Hierzu wurden strategische Pläne für die Armee konzipiert und Verteidigungslinien, z.B. entlang der Flüsse IJssel und Maas, gebaut. Auch die schon vor Jahrhunderten genutzte Vertei-

Krieg entstand eine Diskussion über die Möglichkeit, als eine von mehreren Kompensationsmaßnahmen deutsche Gebiete zu annektieren. Schadensersatz wurde jedoch als wichtiger angesehen als diese politische Strategie.⁹ Außerdem waren die Bestrebungen in den Niederlanden stark umstritten, weil sie in wirtschaftlicher Hinsicht eher nachteilige Folgen befürchten ließen. Auch aus diesem Grund sind schließlich statt Annexionen nur kleine Grenzkorrekturen durchgesetzt worden.

In Deutschland haben Grenzgebiete nach der Reichsgründung 1871 mehr eine strategische als eine wirtschaftliche Bedeutung gehabt, ob sie nun als Basis eines Angriffskrieges wie vor den beiden Weltkriegen oder als Verteidigungsgürtel gegen (vermeintliche) Angriffsmaßnahmen der feindlichen Nachbarn konzipiert waren. Die strategische geopolitische Bedeutung von Grenzregionen trat für Deutschland hauptsächlich an der Ostgrenze in Erscheinung. Nicht nur während der beiden Weltkriege, sondern auch in Friedenszeiten wurden hier unterschiedliche strategische Maßnahmen durchgeführt. Sie waren nicht nur rein militärischer Art, sondern beinhalteten auch bevölkerungspolitische Maßnahmen wie die Ansiedlung von Bauern in dünnbesiedelten Grenzgebieten oder in solchen mit einer aus nationaler Sicht ›unzuverlässigen‹ Bevölkerung.¹⁰ Bis 1945 galten die Grenzgebiete zu Rußland und Polen als solche gefährdete Regionen, während des Kalten Krieges hatte für die damalige DDR die deutsch-deutsche Grenze einen vergleichbaren Stellenwert.

Die Grenze zu den Niederlanden besaß für Deutschland eine geringere geopolitische Bedeutung als die Ostgrenze. Wegen der angeblich gemeinsamen Interessen und der ›Verwandtschaft‹ der beiden Völker trennte sie eigentlich nur Wirtschaftseinheiten. Bestimmte Grenzabschnitte hatten, trotz geringer wirtschaftlicher Bedeutung, für Deutschland jedoch strategischen

digung durch Überflutung von Gebieten um die Randstad Holland herum fand Berücksichtigung; s. dazu Lou de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de tweede wereldoorlog*, Den Haag 1969, Teil 1: Voorspel, S. 571–580; Teil 2: Neutraal, S. 220–224, 349–361.

- 9 Die Annexionsbestrebungen resultieren aus der allgemeinen Strategie der ehemaligen Feinde Deutschlands, das Land als politische Macht dauerhaft zu lähmen, damit es niemals mehr instande sein würde, einen Krieg zu beginnen.
- 10 Als unzuverlässig wurde meistens eine nichtdeutschsprachige Bevölkerung betrachtet; vor dem Ersten Weltkrieg traf dies auf die preußischen Provinzen Westpreußen und Posen zu, die wegen ihrer polnischsprachigen Bevölkerung als gefährdet galten. Im ›Dritten Reich‹ wurde der Begriff ›unzuverlässig‹ erweitert. Auch die Bevölkerung katholischer Konfession in manchen Gebieten an der Westgrenze, zum Beispiel im Emsland, im Klever Land oder im Hunsrück, wurde als weniger zuverlässig eingestuft, weil sie sich nicht nachhaltig zu dem NS-Staat bekannt hatte; vgl. dazu Jan G. Smit, *Neubildung deutschen Bauerntums. Innere Kolonisation im Dritten Reich*. Fallstudien in Schleswig-Holstein, Kassel 1983.

Wert. Die Emslandgrenze mit Drenthe wurde in der Zwischenkriegszeit als eine strategisch wichtige Grenze angesehen, weil man die damals noch weitgehend unbesiedelten Gebiete auf deutscher Seite als geopolitisch gefährdet betrachtete. Die Bevölkerung der schon besiedelten Moorflächen auf niederländischer Seite hätten nach dieser Auffassung Druck auf die entsprechenden deutschen Gebiete ausüben können, was als eine Art von ›Naturgesetz‹ ihre Einbeziehung in das niederländische Kolonisationsgebiet zur Folge hätte haben können.¹¹

Einen Grenzabschnitt mit einem für die Niederlande wie auch für Deutschland großen wirtschaftlichen und strategischen Wert bildete der Rheinkorridor. Hier dominierte das gegenseitige Interesse der freien Rheinfahrt und die beiderseitigen Bestrebungen zur Beherrschung dieser Zone. Das Städteviereck Arnheim – Nimwegen – Kleve – Emmerich war in der Vergangenheit und ist in der heutigen Zeit von beiderseitiger wirtschaftlicher und strategischer Bedeutung.

Der Stellenwert von Grenzgebieten unterscheidet sich von der Politik beider Staaten gegenüber ihren Grenzgebieten. Eine solche bis heute noch spürbare unterschiedliche Einschätzung von Grenzregionen wurde nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich durch die Spannungen im Kontext der Diskussion um die Abtretung von deutschen Gebietsteilen an die Niederlande.

Der Vergleich der landeskundlichen Beschreibungen von zwei zeitgenössischen Geographen, dem Niederländer Henk Keuning und dem Deutschen Martin Schwind, über das niederländisch-deutsche Grenzgebiet in Verbindung mit der Annexionsfrage liefert dazu einen interessanten Beitrag.¹² Im Rahmen der Annexionsfrage erwähnt Keuning keine politischen Motive, sondern konzentriert sich voll auf das *genre de vie* der niederländischen Kolonisten in den Annexionsgebieten. Nach seiner Ansicht läßt sich die Kolonisation rechtfertigen, falls etwa ähnliche Voraussetzungen wie in den Niederlanden vorliegen. Deswegen kämen nur Tieflandgrenzgebiete in Betracht. Seine Analyse ist weitgehend ›unpolitisch‹ (natürlich implizit sehr politisch) und pragmatisch. Die Verdrängung der deutschen Bevölkerung ist Nebensache. Keuning äußert sich nicht über die politischen Folgen, er leistet nur Vorarbeit, damit die Politiker »bessere« Grundlagen für ihre Entscheidungen haben.

Schwind konzentriert sich in seiner landeskundlichen Darstellung stärker auf die Grenze und die unmittelbaren Grenzgebiete und zieht aus den

11 Vgl. dazu ebd., S. 165.

12 Henk J. Keuning, *Nederlandsch-Duitsche grenslanden. Een geografische belichting van het annexatieprobleem*, Amsterdam 1946; Martin Schwind, *Landschaft und Grenze. Geographische Betrachtungen zur deutsch-niederländischen Grenze*, Bielefeld 1950, stellen die einzelnen niederländischen Gebietsteile auf der Grundlage natur- und kulturlandschaftlicher Charakteristika dar.

niederländischen Ansprüchen keine wirtschaftlichen, sondern politische und zum Teil geopolitische Schlüsse: »Die den Niederländern vorschwebende Grenze [...] trägt in ihrer Gradlinigkeit den Charakter des Provisorischen, ist nicht gewachsen, eilt dem organischen Wachstum voraus und erwartet gleichsam ihre Korrektur, wenn das Gewordene und Werdende sie eines Tages berührt.« Er weist dabei auf ähnliche Vorgänge in der Vergangenheit hin, als an der niederländisch-deutschen Grenze ebenfalls solche »Trennungsgrenzen« gezogen wurden, die »unzählige Lebensnerven zerschneiden«. ¹³

Obwohl die beiden Schriften fast vor einem halben Jahrhundert geschrieben wurden, drücken sie zum Teil noch heute das jeweils unterschiedliche Grenzempfinden in beiden Ländern aus.

3. Das Süd-Nord-Gefälle

Der unterschiedliche Stellenwert von Grenzgebieten hängt letztendlich mit dessen unterschiedlicher Integration in das nationale Gefüge zusammen. Im niederländisch-deutschen Grenzbereich bietet für die Bedeutung regionaler Unterschiede die auf niederländischer Seite bestehende kirchliche Zugehörigkeit der protestantischen und katholischen Bevölkerung einen interessanten Hinweis. Falls die Protestanten, insbesondere die Mitglieder der seit 1816 existierenden, am Anfang halbstaatlichen, *Nederlands Hervormde Kerk*, die Mehrheit der Bevölkerung bilden, so ist das ein Hinweis für eine starke staatstragende Kraft. ¹⁴ Sie steht im Gegensatz zu den Gebieten mit einer deutlichen katholischen Mehrheit, z.B. südlich des Rheins. Katholiken wurden seit dem Entstehen der Republik der Sieben Vereinten Niederlande als eine Gruppe weniger getreuer Niederländer betrachtet, insbesondere diejenigen in den sog. Generalitätsländern – Staats-Limburg (ein Gebiet, das aus größeren Teilen der heutigen Provinz Limburg zusammengesetzt war), Staats-Brabant (die heutige Provinz Noord-Brabant) und Staats-Vlaanderen (das heutige Zeeuws-Vlaanderen, der Provinz Zeeland zugehörig). ¹⁵ Zwar wurden diese Landesteile bei der Gründung des Königreichs im Jahre 1815

13 Siehe dazu ebd., S. 12f.

14 Die »Nederlands Hervormde Kerk« wurde 1816 nach dem Modell der Preußischen Staatskirche vom ersten König des Königreichs der Niederlande, Willem I., gegründet; s. hierzu Chris N. Impeta, *Kaart van kerkelijk Nederland*, 1. Aufl. Kampen 1961, S. 53.

15 Die Generalitätsländer waren in der Zeit der Republik gebildet worden. Sie gehörten unmittelbar den Generalstaaten an und besaßen, im Gegensatz zu den weiteren Gebietsteilen der Republik, keine Autonomie. Ihre Bevölkerung, weitgehend katholischen Glaubens, wurde als eine Art Unterschicht betrachtet; Hans Knippenberg, *De Religieuze Kaart van Nederland. Omvang en geografische spreiding van de godsdienstige gezindten vanaf de Reformatie tot heden*, Assen/Maastricht 1992, S. 19.

gleichberechtigt, ihre Bevölkerung verhielt sich jedoch noch längere Zeit weniger staatsstreu als die der nördlicheren Provinzen.¹⁶

Die mehrheitlich protestantischen Regionen und Grenzgebiete zeigten also eine frühzeitige Integration in das niederländische Staatsgefüge des Königreiches. Die Bevölkerung der katholischen Gebiete orientierte sich soziokulturell eher an den benachbarten Gebieten in Deutschland. Bedingt wurde dieses Verhältnis dadurch, daß fast alle deutschen Grenzgebiete katholisch geprägt sind: Emsland, Münsterland, Rheinland. Nur Ostfriesland ist mehrheitlich evangelisch. Auch im Landkreis Grafschaft Bentheim ist der Anteil von Protestanten relativ hoch. Obwohl in den meisten Fällen die Protestanten im Gegensatz zu den Katholiken national orientiert sind, richteten sich die Protestanten in Ostfriesland und in der Grafschaft Bentheim wegen des kalvinistischen Charakters stark nach ihren niederländischen Glaubensgenossen. Das galt auch für die in Kleve wohnenden Niederländer, die einer protestantischen Pfarrgemeinde zugehörten und die dem *Nederlands-Hervormde Classis* von Nimwegen unterstellt war.¹⁷

Aufgrund der unterschiedlichen Identifizierung mit dem niederländischen Staatsgefüge in Verbindung mit einer stärkeren Orientierung auf die Gebiete jenseits der Grenze sind in den südlichen Grenzgebieten der Niederlande die Kontakte zu den benachbarten deutschen Grenzgebieten enger als zu den nördlichen Landesteilen. Die Grenze zwischen den Gebieten mit engen und denen mit eher geringen Grenzkontakten liegt etwa an der Rheinachse. Eine Ausnahme stellt das Grenzgebiet von Twente mit dem westlichen Münsterland dar: die mehrheitlich katholische Bevölkerung beiderseits der Grenze hat von alters her intensive Kontakte gepflegt. Im weiteren läßt sich das Süd-Nord-Gefälle noch bis zum heutigen Tag feststellen. Die Zahl der Grenzpendler ist ein guter Indikator für die heutige Stärke des Gefälles der Arbeitsmarktbeziehungen: innerhalb der Ems-Dollart-Region im Norden pendelten 1993 rund 400 Menschen aus dem niederländischen in den deut-

16 Während des belgischen Aufstandes 1830 bis 1839 war die Bevölkerung eher auf der Seite der Belgier als auf der der Niederländer. Auch in den mehrheitlich katholischen Gebieten entlang des Rheins und in Twente war von Begeisterung für einen Schlag gegen die Belgier wenig zu spüren; s. dazu Knippenberg, *De Religieuze Kaart van Nederland*, S. 22–31. Als Gegenmaßnahme, mehr oder weniger zur Sicherung der nationalen Interessen, wurden verhältnismäßig viele Protestanten als Führungskräfte, zum Beispiel Anfang des 20. Jahrhunderts für die staatlichen Kohlengruben in Südlimburg, eingesetzt, s. hierzu Wim van den Ende, *De Mijnstreek*, in: Wim Banning, (Hg.), *Handboek Pastorale Sociologie 1*, Den Haag 1953, S. 267–303, hier S. 301.

17 Siehe dazu Jan G. Smit, *Nijmegen en Duitsland*, in: *Van Toen Naar Nu – Von Einst bis Jetzt*, 25. 1995, H. 3, S. 90–95, hier S. 91.

schen Teil; innerhalb der Euregio Rhein-Maas im Süden waren es 1992 schon mehr als 4.000.¹⁸

4. Industrialisierung und die grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen

Die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollziehende Industrialisierung betraf hauptsächlich drei Zonen: das Gebiet Twente/Achterhoek – Münsterland, den Rheinkorridor und das Gebiet Südlimburg – Aachener Raum. Zu Beginn hatte die Industrialisierung in allen Fällen grenzübergreifenden Charakter. Von Twente aus breitete sich die Textilindustrie durch lokale Initiativen auch in das westliche Münsterland aus.¹⁹ Im Süden der niederländischen Provinz Limburg wurde wie im benachbarten Aachener Raum Kohle abgebaut. Nachdem bei Aachen der Steinkohlenbergbau aufblühte, wurde auch in Südlimburg, unter Nutzung von deutschem Know-how, die bis dahin recht bescheidene Gewinnung von Steinkohle massiv erweitert. Die Entstehung von Industrien im Grenzgebiet des Rheinkorridors hatte allerdings nichts mit den dortigen Rohstoffen zu tun. Bedingt durch die mit Staatsgrenzen verbundenen Zollbestimmungen ließen sich niederländische Betriebe im deutschen Grenzgebiet am Rhein nieder, damit sie sich auf dem deutschen Markt konkurrenzfähiger entfalten konnten. Rohstoffe wurden über die niederländisch-deutsche Grenze zu diesen Betrieben transportiert. Die Wirtschaft des Rheinkorridors, insbesondere der Raum Emmerich und Kleve, wurde seit Ende des 19. Jahrhunderts von niederländischen Betrieben beherrscht.²⁰ Auf der niederländischen Seite des Rheinkorridors hielt sich die Industrialisierung der Städte Arnheim und Nimwegen, trotz ihrer höheren Einwohnerzahlen, in Grenzen.

Der grenzübergreifende Ausbau der Industrie wurde durch den Bau von grenzüberschreitenden Eisenbahnverbindungen begünstigt. Zwölf davon existierten schon im Jahre 1885, 1935 hatte sich die Zahl auf 15 erhöht.²¹

18 Siehe dazu Eric Neef, Strukturen und Probleme auf dem Arbeitsmarkt der Ems-Dollart-Region, in: Peter de Gijzel/Manfred Janssen/Hans-Joachim Wenzel/Michael Woltering (Hg.), Strukturen und Probleme grenzüberschreitender Arbeitsmärkte (Osnabrücker Schriften zur Geographie. Materialien, Nr. 37), Osnabrück 1998, S. 24–33.

19 Siehe dazu Heinrich Kötter, Die Textilindustrie des deutsch-niederländischen Grenzgebietes in ihrer wirtschaftsgeographischen Verflechtung, Bonn 1952, S. 31.

20 Siehe dazu Hansjoachim Henning, Die Stadt als Wirtschaftsraum, in: ders. (Hg.), Beiträge zur Geschichte der Stadt Kleve im 20. Jahrhundert, Kleve 1991, S. 151–153.

21 Siehe dazu Hans Knippenberg/Ben C. de Pater, De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800, 2. Aufl. Nimwegen 1990, S. 49; Hans-Henning Gerlach, Atlas zur Eisenbahngeschichte: Deutschland, Österreich, Schweiz, Zürich/Wiesbaden 1986, S. 28–34.

Diese Verbindungen bündelten nicht nur den Fernverkehr, sondern hatten oft auch für den Nahverkehr des unmittelbaren Grenzgebiets Bedeutung.

Als sich die Industrien Anfang dieses Jahrhunderts in den beiden Nationalstaaten entwickelt hatten, reduzierten sich die grenzüberschreitenden Kontakte. Der Steinkohlenbergbau und die Textilverarbeitung erhielten eine starke nationale Orientierung, was sich insbesondere während der beiden Weltkriege bemerkbar machte. Obwohl die grenzübergreifende Verbindung der Industrien verschwand, blieb jedoch die Position der niederländischen Industriebetriebe im deutschen Teil des Rheinkorridors bis zum Beginn der NS-Zeit teilweise erhalten. Der Abbruch der Beziehungen geschah dann sehr abrupt.²²

Der Abbau grenzübergreifender Eisenbahnverbindungen verdeutlicht die anwachsende Binnenorientierung der Industrien. Die meist grenzüberschreitenden Bahnstrecken wurden nach dem Zweiten Weltkrieg stillgelegt: nur fünf Schienenwege, hauptsächlich Langstreckenverbindungen, blieben bestehen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl an Streckenstilllegungen waren die Grenzgebiete überdurchschnittlich beteiligt.

In der Nachkriegszeit, als sich immer mehr grenzüberschreitende Initiativen auf politischer Ebene entwickelten, blieb die Wirtschaft der Grenzgebiete – auch außerhalb der hier erwähnten Industrieregionen – weitgehend national orientiert. Deindustrialisierung und Deagrarisierung in den weiteren Grenzabschnitten waren weitgehend national bestimmt. Erst in den 1980er Jahren setzt sich insbesondere in bezug auf die Landwirtschaft allmählich eine europäische Orientierung durch.

5. Typologie der Grenzregionen im Kontext ihrer Verkehrsbeziehungen

Die nachfolgende Typisierung der Grenzregion soll ansatzweise Art und Intensität der grenzüberschreitenden Beziehungen zum Ausdruck bringen. Sie basiert auf verkehrsgeographischen Gesichtspunkten und den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen.

Grenzüberschreitende Verbindungen über Land und Wasser waren bis 1993, also dem Jahr, in dem die Zollgrenzen fielen, ungleich über die insgesamt 585 Kilometer lange deutsch-niederländische Grenze verteilt. Aufgrund der unterschiedlichen Intensität von grenzübergreifenden Verbindungslinien ist diese Grenze für die Zwecke der nachfolgenden Untersuchung in folgenden Abschnitte unterteilt.

- Der Norden: Ostfriesland/Emsland – Groningen und Drenthe;

22 Siehe hierzu Wolfgang Krebs, Tomor aus Kleve. Ein lokales Industrieprodukt als Zeugnis der Zeitgeschichte, in: Kalender für das Klever Land auf das Jahr 1995, S. 34–42, hier S. 40; Henning, Die Stadt als Wirtschaftsraum, S. 186.

- Westmünsterland – Twente;
- Westfalen – Achterhoek;
- Rheinkorridor;
- Niederrhein – Maas;
- Aachener Raum – Südlimburg.²³

Die unterschiedliche Integration der Grenzabschnitte aufgrund der existierenden und früheren Eisenbahn- und Straßenverbindungen, die hier im Detail nicht behandelt werden können, ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefaßt.

Tabelle 1: Eisenbahn- und Straßengrenzübergänge

Grenzabschnitt	Länge km	Eisenbahnübergänge (Zahl)		Straßenverkehrsübergänge (Zahl)			Durchschnittlicher Abstand (km) zwischen 2 Straßenüberg.
		1935	1998	1992 davon			
Name				am Tag	in der Nacht	Auto- bahn	
Norden	180	2	1	11	3	1	16,4
Twente/ Westmünster	50	4	1	7	4	1	7,1
Westfalen/ Achterhoek	80	2	–	7	1	–	11,4
Rheinkorridor	85	3	1	13	4	2	6,5
Maas/ Niederrhein	125	3	1	15	7	2	8,3
Südlimburg/ Aachener Raum	65	2	1	14	6	1	4,6

Quellen: Hans-Henning Gerlach, Atlas zur Eisenbahngeschichte: Deutschland, Österreich, Schweiz, Zürich/Wiesbaden 1986 und Falk-Plan Niederlande 1991.

²³ Die einzelnen Grenzabschnitte wurden aufgrund der genannten Merkmale mit Hilfe von topographischen Karten und Hans Derckx/Hans Hendrickx, Die Grüne Grenze. Ein Streifzug durch die deutsch-niederländische Grenzregion. De Groene Grens, Kleve 1993, abgesteckt. Als Begrenzungen galten ehemalige Grenzübergänge oder landschaftliche Abgrenzungen.

Aufgrund der dargestellten Übersicht der einzelnen Grenzabschnitte zwischen Deutschland und den Niederlanden ergeben sich folgende Grenzregionstypen:

- Ländliche Räume ohne starke grenzübergreifende Beziehungen und Bindungen: die nördlichen Grenzgebiete Groningen/Ostfriesland und Drenthe/Emsland,
- Ländliche Räume mit starken grenzübergreifenden Bindungen: Achterhoek/Westfalen und Maas/Niederrhein. Von alters her existieren hier starke Lokalverbindungen, die sich bis heute erhalten haben, jedoch wegen der Nähe von Ballungsgebieten (insbes. an Rhein und Ruhr), zusätzlich überregionale Verbindungen aufweisen.
- Industriegebiete: Twente/Gronau-Nordhorn und Aachener Raum/Südl limburg. Die alten grenzüberschreitenden Lokalverbindungen wurden nach der Industrialisierung durch eine in das Binnenland gerichtete Orientierung ersetzt.
- Internationale Durchgangsregion: Rheinkorridor. Internationale Verbindungen überlagern alte und heutige Bindungen im unmittelbaren Grenzgebiet. Wegen der Ballungsgebiete rheinauf- und rheinabwärts besteht ein Interesse an einem reibungslosen Transit. Eine eigenständige Regionalentwicklung kann dadurch nicht unterstützt werden.

6. Integrationsfördernde und -hemmende Faktoren in den deutsch-niederländischen Grenzregionen

Im gesamten Grenzgebiet sind zur Zeit Entwicklungen zu beobachten, die eine weitere Integration der Grenzregionen begünstigen, wobei allerdings nach wie vor auch integrationshemmende Faktoren wirksam sind.

Die wichtigsten integrationsfördernden Bedingungen sind:

- Die starken Exportbeziehungen der deutschen und der niederländischen Wirtschaft;
- der weitere Ausbau des gemeinsamen europäischen Binnenmarkts;
- die funktionierenden diplomatischen und politischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und Deutschland;
- die Bildung von grenzüberschreitenden Verbänden und Netzwerken: z.B. Euregios, Raumordnungskommissionen;
- das wachsende Bewußtsein von kleineren und mittleren Unternehmen über die Notwendigkeit grenzübergreifender Zusammenarbeit;
- grenzübergreifende Initiativen vieler national oder regional orientierter Organisationen im privaten wie im öffentlichen Bereich.

Im regionspezifischen Teil wurde deutlich, daß überregionale Faktoren für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im unmittelbaren Grenzgebiet von großem Gewicht sind. Die allgemeinen integrationsfördernden Rahmenbe-

dingungen tragen wesentlich dazu bei. Allerdings begünstigen diese meistens die zentralen Ballungsgebiete (Rhein-Ruhr, Randstad Holland).

Die Euregios und die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission können günstige Bedingungen für die weitere Integration der Grenzregionen schaffen. Vieles wird besonders im Bereich der Informationsvermittlung geleistet. Jedoch beschränken mehrere Faktoren, zum Beispiel die uneinheitliche Struktur der einzelnen Euregios, die zum Teil divergierenden Interessen ihrer Mitglieder und ihr verhältnismäßig geringer Stellenwert in den Grenzregionen, die Wirkung ihrer Aktivitäten.²⁴ Auch der Einfluß der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission auf die Abstimmung der Raumordnung beiderseits der Grenze ist sehr begrenzt. Größere Bedeutung besitzen lokale Initiativen, z.B. die Aktivitäten von Grenzgemeinden zusammen mit größeren und kleineren Betrieben, wie die Initiativen »Logi-Trade-Port« in Emmerich-Bergh oder »Eurode« zwischen Kerkrade und Herzogenrath²⁵, wo in transnationaler Abstimmung Gewerbegebiete grenzüberschreitend ausgewiesen werden. Aus der Untersuchung von Bakker wird deutlich, daß sich viele Betriebe im Grenzgebiet ansiedeln, um die Ballungsräume im Nachbarland besser erreichen zu können. Unternehmen aus Drittländern lassen sich zum Teil auch im Grenzbereich nieder, damit sie gleich zwei Nationalmärkte bedienen können. Hier machen sich die räumlichen Beziehungen zwischen der Grenzregion und dem Landesinneren bemerkbar, welche sich auch bei der Bildung der Neuen Hanse Region im Norden widerspiegelt. Es stellt sich heraus, daß die existierenden Formen der Zusammenarbeit manchmal zu wenig flexibel sind und zu wenig die spezifischen Anforderungen von Grenzregionen berücksichtigen. Auch die zur Geltung kommende Bildung grenzüberschreitender Städtenetzwerke sind Hinweise für eine tendenzielle Vernachlässigung der Grenzregionen.²⁶

Zusätzlich gibt es nach wie vor weitere Hemmfaktoren in den Grenzregionen:

-
- 24 Siehe dazu Nicole Ehlers, *Euregio's – een geslaagde verbintenis? Een onderzoek naar de grensoverschrijdende samenwerking van gemeenten binnen Euregio's in het Nederlands-Duitse grensgebied*. Doctoraalscriptie Katholieke Universiteit, Duitsland-Studies, Nimwegen 1996, S. 92.
- 25 Siehe dazu Aukje Bakker, *Export- en Importversterking in Bergh-Emmerich*. Doctoraalscriptie Katholieke Universiteit, Duitsland-Studies, Nimwegen 1998.
- 26 Siehe dazu Alois Mayr/Judith Miggelbrink/Jan G. Smit, *Cross-Border Problems of Physical Planning and Ecological Policy in the Dutch-German Border Region of Arnhem, Nimwegen, Kleve and Emmerich*, in: Heinz Heineberg u.a. (Hg.), *The Rhine Valley. Urban, Harbour and Industrial Development and Environmental Problems*, Leipzig 1996, S. 99.

- Die unterschiedliche Sprache. Sie erschwert trotz vieler Angebote von Schulen, Volkshochschulen, Universitäten und Euregios nach wie vor die Kommunikation.
- Die Berichterstattung in den regionalen Medien (Zeitung, Radio, Fernsehen) ist noch unzureichend. Deshalb mangelt es an wechselseitigen Berichterstattungen und Kenntnissen über Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft der Regionen; jenseits der Grenze bauen sich Vorurteile leicht auf.
- Viele politische, wirtschaftliche und kulturelle Institutionen unterscheiden sich nach wie vor grundlegend in Struktur und Funktionsweise, was die Zusammenarbeit erschwert.

7. Auswirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte

Für die Entwicklung von grenzübergreifenden Arbeitsmärkten sind folgende Faktoren bedeutsam:

- Das eher kühle Verhältnis zwischen den nationalen Bevölkerungen ist ein Hindernis für die Teilnahme am Arbeitsmarkt im Nachbarland; dies trifft jedoch weniger zu für das unmittelbare Grenzgebiet als für Gebiete im Landesinneren – mit oft größeren Wirtschaftspotentialen.
- Die länderbezogene Regionalpolitik zielt nicht auf die gegenseitige Integration von Grenzgebieten ab und hat bis heute oft krisenanfällige Arbeitsplätze geschaffen.
- Das Süd-Nord-Gefälle wirkt weiter fort. Auch der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt südlich des entwickelten Rheinkorridors hat sich stärker als nördlich davon entwickelt.
- Das Vorhandensein unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen beiderseits der Grenzen erleichtert heute die Entwicklung eines integrierten grenzübergreifenden Arbeitsmarktes.

Regionalspezifisch können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Die ländlichen Räume ohne starke grenzübergreifende Beziehungen im Norden weisen geringe Arbeitsmöglichkeiten im unmittelbaren Grenzbereich auf. Diese Gebiete sind eher auf weiter entfernte Zentren wie Groningen und Oldenburg ausgerichtet. Die hohe Arbeitslosigkeit und die geringe Beschäftigungsquote auf beiden Seiten erschwert jedoch das Zusammenwachsen.
- Der Arbeitsmarkt in den ländlichen Räumen mit starken grenzübergreifenden Beziehungen weist trotz unterschiedlicher Tendenzen, wie z.B. die wachsende Orientierung auf weiter entfernte Gebiete im eigenen Inland, ein Wachstum an Arbeitsplätzen innerhalb der eigenen Region und in grenzüberschreitender Sicht auf. Hier gibt es ein großes Potential für weitere grenzüberschreitende Aktivitäten.
- Die Industriegebiete verzeichnen einen Strukturwandel, der beiderseits der Grenze in unterschiedlichem Tempo den Abbau von Arbeitsplätzen

im sekundären Sektor zur Folge hatte. Der Raum Aachen/Südlimburg bietet bessere Voraussetzungen für den Austausch als Twente/Westmünsterland, weil im erstgenannten Gebiet trotz der Umstrukturierung viele Kontakte geblieben sind.

- Die Wirtschaftskraft innerhalb des Rheinkorridors zeigt wenig Wachstumspotentiale. Die zusätzlichen Arbeitsmöglichkeiten sind zum Teil durch den Auf- und Ausbau neuer Einrichtungen, zum Beispiel im Baugewerbe, zustande gekommen. Sie können nicht als krisensichere Arbeitsplätze gelten und führen deshalb nicht zu einer dauerhaften Stärkung der Wirtschaft.

Grenzräume sind heute durch die europaweite Orientierung nicht nur mit den Hauptwirtschaftsgebieten der eigenen Staaten verbunden, sondern auch in grenzüberschreitender Sicht mit anderen Zentren und Gebieten. Daraus kann eine erneute Marginalisierung der Grenzgebiete entstehen, falls sie keine Rolle in diesen neuen Netzwerken spielen können. Die Nähe zu den europäischen Zentren kann einerseits die Position solcher Grenzregionen stützen, sie kann aber auch ihre Krisenanfälligkeit verstärken, wodurch eine neue Abhängigkeit entstehen könnte. Auf der anderen Seite bietet eine gewisse politische wie wirtschaftliche Eigenständigkeit von Grenzregionen erstmalig die Möglichkeit, endogene Stärken auszunutzen und die Grenzlage tendenziell zu überwinden. Dabei ist die Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes ein wichtiger Bestandteil der Integration im deutsch-niederländischen Grenzgebiet.

Die Autoren

Gerd Busse, Dr., seit 1992 Wiss. Mitarbeiter am Forschungsbereich »Bildung und Arbeit in Europa« des Landesinstituts Sozialforschungsstelle in Dortmund mit den Schwerpunkten Berufsbildungsforschung und Regionalentwicklung in Grenzregionen; seit 1997 Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe *Beroepseducatie, Onderwijs en Arbeid* (»Berufsausbildung, Unterricht und Arbeit«) des Instituts für Angewandte Sozialwissenschaften an der Universität Nimwegen.

Jouke van Dijk, Dr., Associate Professor für Wirtschaftsgeographie an der Universität Groningen, Fakultät der Raumwissenschaften. Geschäftsführer der European Regional Science Association. Arbeitsschwerpunkte: Regional-, Arbeits- und Beschäftigungspolitik, Migrationsforschung.

Jos Frietman, Dr., seit 1984 Wiss. Mitarbeiter am Institut für Angewandte Sozialwissenschaften an der Universität Nimwegen. Seit 1997 Projektleiter der Arbeitsgruppe *Beroepseducatie, Onderwijs en Arbeid* (»Berufsausbildung, Unterricht und Arbeit«). Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsforschung.

Peter de Gijssel, Dr., Prof. für Volkswirtschaftslehre insb. Mikroökonomie an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Maastricht (Niederlande) und Honorarprofessor am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück. Arbeitsgebiete: Mikroökonomie insb. Arbeitsmarkttheorie. Forschungsprojekte: Differences in Labour Supply and Income of Women in the Netherlands and the Federal Republic of Germany (Universität Maastricht/Universität Osnabrück in Zusammenarbeit mit der Universität Utrecht); Efficiency Wages, Bargaining Power and the Wage Drift in the Netherlands and the Federal Republic of Germany (Universität Maastricht/Universität Osnabrück); Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte (Universität Maastricht in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück); The Dynamics of Wage Relations in the New Europe (Universität Maastricht in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück, Westminster Universität London und Fachhochschule Dortmund).

Manfred Janssen, Wirtschafts- und Sozialgeograph, Wiss. Mitarbeiter des EU-geförderten Projektes »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte in Deutschland und den Niederlanden« (EGLA). Zur Zeit Doktorand an der Universität Osnabrück, Fachgebiet Geographie, mit dem Thema: »Arbeitsmarktmobilität und Existenzgründungen in Deutschland

und den Niederlanden«. Stipendiat der Stiftung der OLB (Oldenburgische Landesbank) und der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Promotionskollegs »Europäische Integration«. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, Mobilitätsforschung und Existenzgründungsforschung.

Jan G. Smit, Dr., Hochschuldozent im Fachgebiet Sozialgeographie und am Zentrum für Deutschlandstudien an der Universität Nimwegen. Mitarbeiter am EU-LEONARDO-Projekt »Europäisches Weiterbildungswerk für Berufsgeographen«. Arbeitsschwerpunkte: Entwicklung des ländlichen Raumes, Grenzraumforschung, regionale Geographie Deutschlands, Österreichs, Bosnien-Herzegowinas.

Hans-Joachim Wenzel, Dr., seit 1975 Prof. für Sozialgeographie im Fachbereich Kultur- und Geowissenschaften der Universität Osnabrück. Seit 1997 Direktor des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Mitherausgeber und Gutachter mehrerer Schriftenreihen (IMIS-Schriften, Osnabrücker Studien zur Geographie, Urbs et Regio. Kasseler Schriften zur Geographie und Planung). Arbeitsschwerpunkte: Ländliche Entwicklungs- sowie Migrations- und Flüchtlingsforschung im sub-saharischen Afrika; Regionale Bildungs- und Arbeitsmarktforschung.

Michael Woltering, Wirtschafts- und Sozialgeograph, Wiss. Mitarbeiter des EU-geförderten Projektes »Entwicklung grenzüberschreitender ländlicher Arbeitsmärkte in Deutschland und den Niederlanden« (EGLA). Zur Zeit Doktorand an der Universität Osnabrück, Fachgebiet Geographie, mit dem Thema »Zuwanderung und Integration auf ländlichen Arbeitsmärkten in Deutschland und den Niederlanden«. Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Landes Niedersachsen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, Qualifikationsforschung, Geographie des Ausbildungs- und Bildungswesens, Migrationsforschung.

Teun Jan Zanen, Wiss. Mitarbeiter in der regionalen Forschungsgruppe *Stichting Unite* und im Projekt »Realisierungschancen für ein EURES-crossborder-Projekt in der Ems-Dollart-Region«. Zur Zeit Doktorand an der Universität Groningen mit dem Thema »Regionalentwicklung und Gewerkschaftsbewegung«. Arbeitsschwerpunkte: Regional- und Arbeitsmarktforschung.