



**WWU**  
MÜNSTER



Friso Wielenga und Markus Wilp (Hrsg.)



**Unruhige Zeiten**

Jahrbuch des Zentrums

für Niederlande-Studien 2016/17



## **Grenzenlos miteinander umgehen – eine Welt gewinnen**

Die ökonomischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und Deutschland sind seit Jahrzehnten sehr intensiv. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten konnte der Handel sich stets auf einem sehr hohen Niveau halten. Das bedeutet jedoch nicht, dass man dem grenzüberschreitenden Austausch keine Beachtung schenken müsste – im Gegenteil: Es ist wichtig dafür zu sorgen, dass die Beziehungen auch in Zukunft so gut bleiben. Verschiebungen in der Nachfrage, in der Technologie oder hinsichtlich der Marktpositionen zwingen zu kontinuierlicher Aufmerksamkeit. Erforderlich ist es somit, der Erneuerung und Verbesserung von Produktionsprozessen sowie der Intensivierung der Kontakte zwischen Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze anhaltend Aufmerksamkeit zu schenken. Von grundsätzlicher Bedeutung sind hierfür Kenntnisse der Sprache, Kultur, Politik und Geschichte. Darüber hinaus besitzt natürlich auch das Wissen über die Wirtschaft beider Länder eine große Bedeutung.

Eine enge Verbindung besteht zwischen ökonomischen und politischen Entwicklungen. Im Jahr 2017 fanden mehrere wichtige Wahlen statt, unter anderem in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland. Anfangs wurde befürchtet, dass populistische Parteien in einigen Ländern einen großen Einfluss erringen könnten. Diese Voraussagen haben sich nicht bewahrheitet. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gefahr, die von einem von vielen Bürgern geteilten Gefühl der Unzufriedenheit ausgeht, völlig gebannt ist. Die Ungewissheit in Bezug auf Globalisierung, technologische Entwicklungen, Arbeitsplätze, Einkommen und Einkommensverteilung ist immer noch deutlich spürbar. Diese Thematik soll im vorliegenden Beitrag auf der Grundlage von drei Fragen behandelt werden: Welches sind die wichtigsten Trends und Ursachen, die der Verunsicherung Nahrung geben? Welche Bedeutung haben die gegenwärtigen demografischen Prozesse? Welche Auswirkungen haben diese auf die EU-Grenzgebiete?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es sich beim vorliegenden Text um eine aktualisierte Fassung der im November 2016 gehaltenen Antrittsvorlesung des Autors als Gastprofessor am ZNS handelt.

## Von Unsicherheit über Optimismus zu neuer Unsicherheit?

Die Nachkriegszeit lässt sich in wirtschaftlicher Hinsicht in vielen EU-Mitgliedstaaten grob in zwei Phasen einteilen. Die erste Phase erstreckt sich vom Ende der vierziger Jahre bis zum Ende der siebziger Jahre, die zweite beginnt ab den achtziger Jahren. In der ersten Phase – in Deutschland unter dem Begriff „Wirtschaftswunder“, in den Niederlanden als „Wiederaufbau“ bekannt – kamen eine Reihe von Entwicklungen auf einzigartige Art und Weise zusammen. Die Rolle des Staates nahm an Bedeutung zu – sowohl durch das Streben, die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren, als auch durch die Bemühungen, eine gerechtere Verteilung der Einkommen zu verwirklichen. Trotz der dramatischen Lage im Jahr 1945 setzte doch innerhalb weniger Jahre wieder eine ökonomische Aufwärtsentwicklung ein: Es gab ein ungeahntes Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosigkeit sank rasch, die schlimmsten Nöte wurden beseitigt und ab dem Ende der fünfziger Jahre wurden die ersten Anzeichen für eine reale Einkommensverbesserung sichtbar. Auto, Waschmaschine, Kühlschrank, Ferien im Ausland – immer mehr Menschen konnten sich dies leisten.

Die positive Wirtschaftsentwicklung ging einher mit einschneidenden strukturellen Veränderungen: dem Aufschwung von Industrie und Dienstleistungssektor und dem starken Schwund von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft. Charakteristisch waren die tiefgreifenden Veränderungen in Unternehmen, in und zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren und damit innerhalb der nationalen Ökonomien. Einige Sektoren wiesen ein starkes Wachstum auf, andere verloren an Bedeutung. Es entstanden viele neue Arbeitsplätze, zugleich aber gingen an anderer Stelle auch zahlreiche Arbeitsplätze verloren. Oft, aber nicht immer, konnten die Menschen problemlos von der einen zur anderen Arbeitsstelle wechseln. Dies bedeutete oftmals auch einen Schritt nach oben auf der gesellschaftlichen Leiter. Den Menschen wurde mehr abverlangt, ihre Qualifikationen kamen besser zur Geltung, ihre Produktivität und damit auch ihr Einkommen nahmen zu. Für einige war dieser Veränderungsprozess jedoch bereits damals schwierig. Diese Menschen wurden arbeitslos, mussten sich beruflich neu orientieren und nachgeschult werden sowie in einigen Fällen auch ihren Wohnort wechseln. Dieser Anpassungsprozess war und ist von entscheidender Bedeutung: Ökonomischer Fortschritt wird dadurch realisiert, dass man Aktivitäten, die (aus welchen Gründen auch immer) nicht mehr wettbewerbsfähig sind, einstellt und neue, wettbewerbsfähige und produktivere, Aktivitäten in Gang bringt.

In den sechziger Jahren vollzog sich noch eine andere, sehr einschneidende Veränderung, deren Folgen im Lauf der Zeit immer stärker sichtbar wurden: Immer mehr Menschen besuchten weiterbildende Schulen oder studierten. Die Zunahme der Studierendenzahl sorgte für ein allmähliches Ansteigen des Bildungsniveaus der berufstätigen Bevölkerung, was sich positiv auf die Arbeitsproduktivität auswirkte. Daneben nahm, sicherlich auch Dank der Emanzipationsbewegung der Frauen, die Zahl der Berufstätigen zu.

Der in dieser Phase zu beobachtende Prozess des starken Wachstums und der einschneidenden Veränderungen fand auf einer Grundlage statt, die in Deutschland so kernig und treffend als Soziale Marktwirtschaft bezeichnet worden ist. Die Soziale Marktwirtschaft war der ideale Mechanismus, um wirtschaftliche Entwicklung und Sozialpolitik miteinander zu verknüpfen. Die stürmische wirtschaftliche Entwicklung – mit allem Wachstum und aller Dynamik, die dazu gehörten – fand in einer Umgebung statt, in der die Menschen, die dies nötig hatten, eine finanzielle Unterstützung erhielten und in der sich der Arbeitsmarkt geschmeidig an alle Veränderungen anpassen konnte. Der Wohlfahrtsstaat fungierte als Schmiermittel, um den Wirtschaftsmotor optimal am Laufen zu halten, wobei zugleich die Erträge dieses Prozesses – in Arbeitsplätzen, in Einkommen und in Perspektiven – so gut wie möglich auf alle Beteiligten verteilt wurden. Dies sorgte für eine zunehmend ausgeglichene Einkommensentwicklung. Nicht trotz, sondern gerade wegen des Wohlfahrtsstaates konnte sich die Wirtschaft optimal entwickeln.

Das alles fand in einem zunehmend internationalen Kontext statt. Dank der nach 1945 geltenden Spielregeln der Pax Americana – dem Internationalen Währungsfonds mit seinen festen aber doch anpassungsfähigen Wechselkursen, dem nach Freihandel strebenden Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT, sinkenden Zöllen und schwindendem Protektionismus – konnten Länder von den Vorteilen eines größeren Marktes und von einer voranschreitenden Arbeitsteilung profitieren. Innerhalb Europas wurden diese Vorteile im gemeinsamen Binnenmarkt noch weiter genutzt. Auch diese Faktoren trugen zu dem beispiellosen Wachstum bei.

Mehr Menschen, bessere Ausbildungen, mehr Wissen, neue Technologien, eine höhere Arbeitsproduktivität und eine nahezu unstillbare Nachfrage – bessere Wachstumsbedingungen waren eigentlich nicht möglich. Über 20 Jahre entwickelte sich alles gut, sogar sehr gut, aber nach und nach bekam dieses System kleine Risse, und mit der Ölkrise des Jahres 1973 wurden diese

kleinen Risse zu Bruchlinien. Mit der zweiten Ölkrise um 1980 kam es zu einem wirklichen Einbruch, und damit setzte die zweite Phase der wirtschaftlichen Entwicklung in der Nachkriegszeit ein. Die einstigen Wachstumszahlen wurden nun nicht mehr erreicht, die Arbeitslosenzahlen begannen ebenso wie die Haushaltsdefizite zu wachsen und auch die Inflation war in einer Reihe von Ländern nicht mehr richtig beherrschbar. Was man auch versuchte, die „gute alte Zeit“ kam nicht mehr zurück.

Wer war für die Entstehung dieser Bruchlinien verantwortlich? Waren es die Politiker, die immer mehr Geld ausgeben wollten, was zu höheren Defiziten führte? Waren es die Gewerkschaften, die zu hohe Lohnsteigerungen angestrebt hatten? Waren es die Bürger, die zu leicht von vielerlei Regelungen profitieren konnten? Waren es die Unternehmen, die zu wenig investierten und hinterlistig ihre Produktion ins Ausland verlegten? War der Vorrat an Innovationen erschöpft? Gewiss, alle diese Faktoren spielten eine Rolle und trugen dazu bei, dass die fragile Balance zwischen Entwicklung und Stabilität, zwischen Wachstum und Gleichheit immer mehr in Gefahr geriet. Zugleich waren und sind aber auch andere Entwicklungen relevant: das wachsende Bildungsniveau der Bevölkerung, die Globalisierung und demografische Veränderungen. In allen Fällen geht es um Veränderungen, die sich allmählich vollziehen, nahezu unmerklich, die jedoch letztlich einen beträchtlichen Einfluss ausüben.

Welche Einwände kann man gegen ein steigendes Bildungsniveau haben? Im Prinzip keine: Ein höheres Bildungsniveau versetzt die Menschen in die Lage, ihre latenten Kapazitäten besser zu entwickeln, produktiver und kreativer zu werden und ihr Leben, auch ihr Berufsleben, selbständiger einzurichten. Zudem steht fest: Eine immer komplexere Gesellschaft erfordert wachsende intellektuelle Fähigkeiten und eine immer größere Kreativität. Dank der besseren Bildung und der höheren Produktivität steigen auch die Einkommen. Dies ist sicher positiv, aber, und das ist der Punkt, nicht jedem gelingt es, auf der Bildungsleiter aufzusteigen. Manchmal ist sogar die unterste Stufe bereits unüberwindbar. Intelligenz, elterliches Milieu, Handicaps, mangelnder Einsatz, eine wenig stimulierende Umgebung, niedriges Einkommen – alles dies sind Aspekte, die dazu beitragen können, dass eine Reihe von Menschen auf dieser Leiter steckenbleiben.

Wenn die Produktivität zunimmt, steigt das Durchschnittseinkommen. Was fängt man mit denen an, deren Produktivität nicht oder kaum zunimmt? Wenn

ihre Löhne nicht steigen, steht zu erwarten, dass ihre Arbeitsplätze weiterhin erhalten bleiben. Wenn man aber will, dass ihr Einkommen auch steigt, wenn man keine größeren Einkommensunterschiede will, dann entstehen Friktionen. In diesem Fall nimmt die Produktivität dieser Personen nicht oder kaum zu, ihre Entlohnung aber sehr wohl. Das sorgt dafür, dass ihre Partizipation am Arbeitsleben immer kostspieliger wird. Unternehmer reagieren darauf, indem sie die entsprechenden Arbeiten automatisieren oder indem sie diese in Länder verlegen, in denen die Produktivität vielleicht auch nicht so hoch ist, die Lohnkosten jedoch bedeutend niedriger sind. Dadurch gehen diese Arbeitsplätze verloren. Für die betroffenen Arbeitnehmer ist es dann oft nicht leicht, eine neue Stelle zu finden. Es war in den vergangenen Jahren zu beobachten, dass Menschen mit geringer und immer häufiger auch solche mit mittlerer Schulbildung zunehmend Probleme bei der Arbeitssuche hatten. Das bedeutete, dass mehr Menschen länger Sozialleistungen in Anspruch nehmen mussten. Dank mehr und besserer Bildung ist es mit vielen aufwärts gegangen, aber zugleich sind dadurch auch Menschen stärker in Bedrängnis geraten.

Die Globalisierung hat einen vergleichbaren Einfluss. Europäische Integration und internationaler Handel haben sich allgemein betrachtet sicherlich positiv auf Wachstum und Beschäftigung ausgewirkt. Ausländische Abnehmer kaufen in Deutschland und in den Niederlanden hergestellte Produkte und tragen so zu Wachstum und zu Beschäftigungsmöglichkeiten bei. Zugleich können die Konsumenten von einem immer breiteren, immer besseren, immer billigeren Angebot an Produkten profitieren, die das Leben bereichern. Der internationale Handel schafft Möglichkeiten für Arbeitsteilung und Spezialisierung, was insgesamt zu viel Fortschritten geführt hat, sicherlich auch in Deutschland und den Niederlanden.

Aber in Bezug auf die Globalisierung muss man differenzieren. Die Gewinner waren und sind meistens die Menschen mit einer fundierten Ausbildung, mit den richtigen Kompetenzen und guten Chancen auf dem in- oder ausländischen Arbeitsmarkt. Aber für diejenigen mit keiner, einer niedrigen oder der falschen Ausbildung, für Arbeitskräfte in Betrieben, die immer mehr Konkurrenz aus dem Ausland bekamen, für Menschen mit Expertise in den falschen, veralteten Bereichen und für Bewohner der weniger wettbewerbsfähigen Regionen waren die Entwicklungen oftmals weniger positiv. Ihre Stellen wurden abgebaut, gestrichen oder verschwanden ins Ausland. Manchmal wurden ihre Arbeitsplätze von Immigranten eingenommen – oft aus osteuropäischen EU-

Mitgliedstaaten –, die häufig nicht nach dem normalen Tarifvertrag bezahlt wurden oder Überstunden machten. Ihre Chancen, wieder eine Stelle zu finden, waren – in vielen Fällen auch aufgrund ihres Alters – geringer. Kurzum, die Perspektiven für diese Personen verschlechterten sich. Anstelle des Einkommens hat für sie vor allem die Unsicherheit zugenommen.

Darüber hinaus hatte man sich politisch für eine stärkere Liberalisierung entschieden, mit mehr Markt und weniger Staat. Dies war eine der Optionen, um aus der Stagnation der siebziger Jahre herauszukommen. Diese Entscheidung hat sich bis zu einem gewissen Maß positiv ausgewirkt. Das Wachstum hat sich erholt, es sind viele Arbeitsplätze hinzugekommen und die Arbeitslosigkeit ist in Anbetracht dieser Entwicklungen sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland relativ niedrig. Man sollte die positive Situation auf den Arbeitsmärkten nicht aus dem Blick verlieren – sowohl die Niederlande als auch Deutschland haben sich in dieser Hinsicht in den letzten fünfzehn Jahren im Vergleich zu vielen anderen Ländern relativ gut geschlagen. Aber dass es auch Nachteile gibt, ist hier bereits erwähnt worden. Wenn man keine passende beziehungsweise gar keine Stelle findet, wenn die Sozialhilfe eher knapp ist und sich noch verschlechtert, wenn man das Gefühl bekommt, dass es für die eigenen Kinder noch schlimmer kommen könnte, wenn man keinen festen Boden mehr unter den Füßen spürt, wenn man denkt, die Gesellschaft lasse einen fallen, dann kann man ängstlich, trübsinnig oder auch böse werden.

2017 meldete das niederländische Planungsamt für soziale und kulturelle Fragen (SCP), dass sich in den Niederlanden ein Drittel der Bürger selbst als Verlierer betrachte.<sup>2</sup> In einer Untersuchung, in der eine ganze Reihe von Indikatoren aufgeführt wurden – Bildung, Einkommen, Arbeitsplatz, Gesundheit, Wohnsituation und soziales Netzwerk – wurden sechs Kategorien unterschieden: die etablierte Oberschicht, die jungen Chancenreichen, die berufstätige Mittelgruppe, die in komfortablen Umständen lebenden Ruheständler, diejenigen, deren Arbeitsplätze bedroht sind, und als Schlusslichter diejenigen, die den Anschluss verloren haben. Die ersten vier Gruppen schneiden hinsichtlich der genannten Indikatoren positiv ab, die letzten beiden in viel geringerem Maße. Das ausschlaggebendste Kriterium ist die Bildung: Je niedriger das Bil-

---

<sup>2</sup> Die Angabe entstammt aus einem Vortrag, den Prof. Dr. Kim Putters, Direktor des SCP, vor dem *Adviesraad Internationale Vraagstukken* am 14. Oktober 2016 in Den Haag gehalten hat. Siehe hierzu auch: SCP, *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag 2017.

dungsniveau desto verletzlicher ist man. Bei den beiden letztgenannten Gruppen ist auch das Misstrauen gegenüber Institutionen größer, sie stehen Regierung, Parlament, Gemeinderat, der EU sowie in zunehmendem Maße auch der richterlichen Gewalt misstrauisch gegenüber. Ähnliche Unterschiede gibt es in vielen anderen Ländern, auch im Deutschland.

1998 veröffentlichte der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRR) eine Vorstudie über die Rolle und die Kernaufgaben des Staates.<sup>3</sup> Auch damals waren die unterschwelligen Bruchlinien bereits erkennbar. Die Schlussfolgerungen waren eindeutig:

- Die Menschen sind auf der Suche nach Sicherheit, aber sie erleben eine immer dynamischere Umgebung. Das verunsichert sie.
- Die Menschen wollen gerne eine einigermaßen ausgewogene Verteilung der gesellschaftlichen Produktion, aber sie sehen, dass diese Verteilung unausgewogener wird.
- Die Menschen möchten, dass der Staat sie beschützt, ihnen Sicherheit gibt und eine ausgeglichene Einkommensverteilung ermöglicht. Sie sehen aber, dass die Nationalstaaten aufgrund der Globalisierung, der Wirtschafts- und Währungsunion, des Schengen-Abkommens und verschiedener anderer Vereinbarungen immer weniger Möglichkeiten haben, diese Ziele in Angriff zu nehmen.

Eine ähnliche Perspektive zeigt der Ökonom Dany Rodrik auf. Er sieht in der westlichen Welt eine zunehmende Inkongruenz zwischen nationaler Souveränität, demokratischen Verhältnissen und Globalisierung. Es geht darum, die richtige Balance zwischen diesen drei Aspekten zu finden. Dabei ergibt sich die Dynamik vor allem aus der Globalisierung. Solange deren Auswirkungen auf die eigene Entität beherrschbar und beeinflussbar sind, und solange die Ergebnisse und die politischen Perspektiven in ausreichendem Maße von der Gesellschaft gestützt werden, handelt es sich um ein dynamisches Gleichgewicht. Die Soziale Marktwirtschaft war nach dem Zweiten Weltkrieg eine solche ideale Konfiguration, die Dynamik und Protektion adäquat miteinander verband. Durch die Globalisierung – auch über die Europäische Integration – hat eine nationaler Akteur immer weniger Möglichkeiten, diese Entwicklung

---

<sup>3</sup> Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het regeeringsbeleid, *Staat in beweging, Voorstudie 100*, Den Haag 1998.



selbst optimal zu steuern. Die Menschen wollen sichere Perspektiven, aber der Nationalstaat scheint immer weniger in der Lage zu sein, diese zu gewährleisten, und die EU lässt dieses Thema vorerst außer Betracht. Zugleich sind dies die Ebenen, auf denen relevante Vereinbarungen getroffen werden müssen, um auch in Zukunft von den Vorteilen internationaler Wirtschaftsbeziehungen profitieren zu können. Daneben müssen auch auf regionaler Ebene neue Vereinbarungen geschlossen werden, um Dynamik und Solidarität wieder besser miteinander zu verbinden (siehe unten).

Durch technologische Entwicklungen, die Globalisierung, das steigende Bildungsniveau und die Beschneidung des Sozialstaats existiert eine weiterhin wachsende gesellschaftliche Kluft, die viele Menschen zu der Annahme veranlasst, geschlossene Grenzen seien besser. Die Vorstellung besteht darin, dass es mit diesen wieder eine eigene Währung gäbe, keine Zuwanderer mehr ins Land kämen, die eigene Regierung wieder Herr über den eigenen Etat wäre, die nationale Wirtschaft wieder florieren würde, mehr Arbeitsplätze vorhanden seien und die Einkommen stiegen. In immer mehr Ländern gewinnen politische Parteien an Einfluss, die mit Eifer die Rolle des Rattenfängers von Hameln spielen wollen. Derartige Überlegungen und Entwicklungen sind jedoch kritisch zu bewerten. Ein nicht unerheblicher Teil des Wohlstands ist auf internationale ökonomische Integration, auf Handel und Arbeitsteilung zurückzuführen. Wenn diese Möglichkeiten wegfallen, wird das Bruttosozialprodukt sinken, die Arbeitslosigkeit zunehmen und die Ungleichheit wachsen. Das Fazit ist klar: Es muss eine neue Balance zwischen Wachstum und Gleichheit geben, die besser zu den modernen Herausforderungen passt. Eine dieser neuen Herausforderungen sind die demografische Entwicklung und die regionalen Unterschiede, die bei diesem Thema von Bedeutung sind.

## **Demografische Entwicklung, regionale Perspektiven und nationale Grenzen**

Gegenwärtig kommt es in vielen Ländern durch rückläufige Geburtenraten sowie dem medizinischen Fortschritt zu einer tiefgreifenden demografischen Veränderung. Aber es gibt auch eine immer stärkere selektive Binnenmigration, durch die der Frage, ob eine Bevölkerung wächst oder schrumpft, immer mehr Bedeutung zukommt. Diejenigen Regionen oder Städte, die wirtschaft-

lich wachsen, generieren mehr Wirtschaftswachstum, mehr Dynamik und mehr Arbeitsplätze, zudem gibt es dort auch mehr Investitionen für Wohnraumbeschaffung, Infrastruktur und Einrichtungen. Das zieht die Menschen an, gerade auch jene mit einer besseren Ausbildung, die Möglichkeiten sehen, ihre Position zu verbessern. In den Wachstumsgebieten können sie eine Stelle finden, dort liegt ihre Zukunft. In den schrumpfenden Regionen hingegen geht es der Wirtschaft weniger gut und die Arbeitslosigkeit ist höher. Es kommen kaum neue Arbeitsplätze hinzu, und das veranlasst diejenigen, die noch Chancen haben, dazu, wegzugehen. Die Folgen bestehen darin, dass es in den schrumpfenden Regionen relativ gesehen immer weniger besser Ausgebildete gibt, dass Häuser leer stehen und dass das Angebot an Schulen, Einrichtungen und Geschäften zurückgeht. Dadurch nimmt die Attraktivität von Regionen – auch für die Ansiedlung neuer Unternehmen – ab, was wiederum die Migration aus den betreffenden Regionen weiter verstärkt. Bei den Zurückbleibenden führt dies zu einer großen Unzufriedenheit und zu dem Empfinden, im Stich gelassen zu werden – die gleichen negativen Gefühle also, die zuvor bereits in einem allgemeineren Kontext beschrieben worden sind.

Solche demografischen Prozesse sind schwer zu beeinflussen. Ein Beispiel ist Ostdeutschland: Dort ging, besonders in den nördlichen Regionen, nach der Wiedervereinigung ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze verloren. Die Ergebnisse aller Versuche, der Wirtschaft dort wieder auf die Beine zu helfen, blieben hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und der Einkommensverbesserung doch enttäuschend. Auch hier kam es zu selektiver Migration. Die Folge bestand darin, dass die Zurückbleibenden nach Sündenböcken suchten und diese auch fanden: Angela Merkel, die „Politik“, Asylsuchende, die EU. Derartige Prozesse finden auch in anderen schrumpfenden Regionen sowie in den sozial schwächeren Vierteln der Städte statt. Steckt man einmal in einem solchen negativen Prozess, dann ist es sehr schwer, wieder herauskommen. Daher ist es vernünftig, proaktiv zu reagieren, um eine solche Situation zu verhindern.

## **Das deutsch-niederländische Grenzgebiet**

Wie ist in dieser Hinsicht die Lage im Grenzgebiet um Münster und Enschede zu betrachten? Zunächst ist festzustellen, dass die Aussichten hinsichtlich der demografischen Entwicklung relativ günstig sind. In Deutschland wird ein Bevölkerungsrückgang in Regionen in Mittel- und Ostdeutschland erwar-

tet.<sup>4</sup> Demgegenüber erwartet man ein Wachstum in süd- und norddeutschen Regionen sowie – und das fällt auf – eine stabile oder sogar leicht positive Entwicklung in nahezu allen deutschen Regionen entlang der niederländischen Grenze, auch im Münsterland. In den Niederlanden befinden sich die schrumpfenden Regionen hingegen vor allem entlang der Grenze zu Deutschland und zu Belgien.<sup>5</sup> Hier liegen die Wachstumsregionen vor allem in der Randstad und in Nordbrabant.

Betrachtet man die wirtschaftliche Lage, dann stehen beide Regionen – das Münsterland und die Provinz Overijssel – sicherlich nicht schlecht da. Für Overijssel gilt, dass die Provinz hinsichtlich vieler Indikatoren mehr oder weniger dem niederländischen Durchschnitt entspricht. Das gilt für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, für die Investitionen, die Arbeitslosigkeit und die Partizipation am Arbeitsmarkt.<sup>6</sup> Auch das Münsterland liegt hinsichtlich vieler Indikatoren im NRW-Durchschnitt oder schneidet sogar ein wenig besser ab.<sup>7</sup> Mit anderen Worten, beide Regionen sind vielleicht nicht das *Silicon Valley*, aber es geht ihnen im Durchschnitt gut.

So beruhigend dies auch sein mag, ist es doch zugleich nicht das höchste erreichbare Ergebnis. Es werden nämlich Chancen verpasst, gerade auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es ist charakteristisch für viele gesellschaftliche, soziale und ökonomische Prozesse, dass sie immer noch stark national ausgerichtet sind. Aufgrund von Sprache, Kultur, gesetzlichen Vorschriften und der Geschichte sind grenzüberschreitende Prozesse viel weniger umfangreich, als sie es ohne diese Barrieren sein könnten. Zieht man im eigenen Land um, dann sind alle diese Dinge nicht relevant, da sie sich ja nicht verändern. Aber sobald man die Grenze überquert, wird alles anders. Dann gibt es vor allen Dingen Unterschiede, die sich wie eine Barriere auf verschiedene

---

<sup>4</sup> Entsprechende Zahlen finden sich in: MB Research, *MB-Research Bevölkerungsentwicklung 2015, 2020, 2025, 2030. Eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland auf administrativer Ebene*, Nürnberg 2016; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *Raumordnungsprognose 2030*, Bonn 2012.

<sup>5</sup> Vgl. CBS/PBL, *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen, Bevolkingstrends*, Den Haag 2016.

<sup>6</sup> Vgl. CBS, *Regio in cijfers 2014*, Den Haag 2015.

<sup>7</sup> Vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik, *Kreisstandardzahlen 2015, Statistische Angaben für kreisfreie Städte und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 2015 und Prognos, *Wirtschaftsstandort NRW 2030. Aktivieren – Stärken – Ausbauen*, Düsseldorf 2015.

individuelle Entscheidungen auswirken: wo wohnt man, wo arbeitet man, wo investiert man und wo treibt man Handel? Dass diese Barrieren (noch) existieren, ist einerseits zu erwarten. Dinge wie Sprache, kulturelle Normen, föderal/national vereinbarte Steuer- und Sozialsysteme sind für Regionen kaum zu ändern, und wenn doch, dann erhält man den Eindruck, dass der Anpassungsprozess sehr langsam vorstattgeht.

Seit 60 Jahren gehören die Niederlande und Deutschland zur Europäischen Gemeinschaft/Union. Zunächst lag der Schwerpunkt darauf, Handelsbarrieren und (nicht-)tarifäre Hemmnisse abzutragen, aber die Perspektive hat sich – besonders ab der Delors-Zeit Mitte der achtziger Jahre – erweitert. Die EU musste nun an der tatsächlichen Realisierung des Binnenmarktes – mit freiem Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Menschen und Kapital – arbeiten. Nach inzwischen dreißig Jahren ist festzustellen, dass diese idealtypische Endphase noch nicht erreicht worden ist. Dies gilt für Güter, vor allem aber für Dienstleistungen und Personen. Trotz verschiedener Versuche auf europäischer und manchmal auch auf nationaler Ebene, mit Hilfe von Interreg-Programmen und anderen Initiativen, diesen freien Verkehr tatsächlich zu realisieren, ist die Praxis unvermindert widerspenstig geblieben.

In ihrer Dissertation bietet Mariska van der Giessen eine tiefeschürfende Beschreibung der Geschichte dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.<sup>8</sup> Ein wichtiger Impuls war der Start der INTERREG-Programme ab 1989, in denen die Zusammenarbeit zwischen Behörden über die Grenzen hinweg viel stärker betont wurde. In der neuen Konstellation wurden zum Teil Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene überführt, zum Teil gingen aber auch europäische Befugnisse gerade wieder den umgekehrten Weg zurück auf die nationale oder regionale Ebene. Diese Programme sind hauptsächlich in einer Reihe von infrastrukturellen Projekten sichtbar geworden. Auch auf anderen Gebieten wurden Initiativen entfaltet. Zu kritisieren ist jedoch, dass diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den vergangenen Jahrzehnten durch ein immer detaillierteres Berichtswesen erschwert wurde. Die Folge war eine immer größere bürokratische Belastung, die vor allem auf Kosten der Tatkraft ging. Laut van der Giessen hat dies dazu beigetragen, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht optimal entwickeln konnte.

---

<sup>8</sup> Vgl. M. van der Giessen, *Coping with complexity. Cross-border cooperation between the Netherlands and Germany*, Nimwegen 2014.

Wie ist es nun tatsächlich um diese Zusammenarbeit bestellt? Nach Auskunft des niederländischen Zentralbüros für Statistik (CBS) pendelten 2014 rund 39.000 Menschen zwischen den Niederlanden und Deutschland, davon gut 30.000 aus Deutschland in die Niederlande und knapp 9.000 aus den Niederlanden nach Deutschland.<sup>9</sup> Das sind in Relation zur Gesamtbevölkerung beziehungsweise zur berufstätigen Bevölkerung fast vernachlässigbare Zahlen. Weterings und van Gessel-Dabekausen zufolge beträgt der gesamte Pendlerstrom zwischen den Niederlanden und seinen Nachbarländern nur fünf Prozent des Umfangs, den er theoretisch haben könnte.<sup>10</sup> Das ist ein dramatisch niedriger Prozentsatz. Wenn er stimmt, würde das bedeuten, dass im Idealfall 800.000 Menschen zwischen beiden Ländern pendeln würden. Die Möglichkeit, den Pendlerstrom zu erhöhen, hängt neben der Verringerung von Friktionen auf nationaler Ebene (Steuern, soziale Sicherheit, Anerkennung von Zeugnissen usw.) von Pull-Faktoren ab, wie dem Vorhandensein von urbanisierten Gebieten auf der anderen Seite der Grenze, von einer ähnlichen ökonomischen Struktur und von der dementsprechenden Spezialisierung der berufstätigen Bevölkerung. Zudem kommt auch einer adäquaten Informationsversorgung eine wichtige Bedeutung zu.

Auch Marlet, Oumer, Ponds und van Woerkens haben die ökonomische Bedeutung des Vorhandenseins von Grenzen näher untersucht.<sup>11</sup> Das Fazit dieser Autoren lautet, dass Grenzregionen stark von der Aufhebung beziehungsweise von der Verringerung bestehender Barrieren profitieren könnten. Wenn alle Hemmnisse verschwänden, würde eine Reihe von Regionen, wie beispielsweise das Achterhoek und Limburg, nicht mehr schrumpfen, sondern wieder wachsen. Dies würde zu einem starken Arbeitsplatzwachstum führen. Selbst bei einer zunehmenden Immigration aus Deutschland würden niederländische Arbeitsuchende davon noch profitieren. Auch hinsichtlich der Wohnsituation würden die Grenzregionen durch den Abbau der Grenzbarrieren an Attraktivität gewinnen. Die Autoren ziehen den Schluss, dass die Beseitigung von Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt die größte Wirkung nach sich ziehen würde. Wichtig wären ein größeres Interesse an der Bildung, mehr Praktika jenseits

---

<sup>9</sup> Vgl. CBS, *Duitsland, Internationaliseringsmonitor 2016-III*, Den Haag 2016.

<sup>10</sup> Vgl. A. Weterings/G. van Gessel-Dabekausen, *Arbeidsmarkt zonder grenzen*, Den Haag 2015.

<sup>11</sup> Vgl. G. Marlet u.a., *Groeien aan de grens*, Nimwegen 2014.

der Grenze, eine bessere Abstimmung der steuerlichen und administrativen Regelungen, die Anerkennung der landessezifischen Abschlüsse und Diplome sowie die Einführung einer grenzüberschreitenden Bewerbungspflicht.

Die Grenzregionen haben die Bedeutung eines reibungsloseren grenzüberschreitenden Arbeits- und Wohnpendelverkehrs von Anfang an verstanden und nach Möglichkeiten gesucht, diesen Pendelverkehr zu fördern. Eine gute, verlässliche Informationsversorgung war und ist dabei wichtig, aber die echte Lösung muss, wie bereits erwähnt, auf einer anderen Ebene gefunden werden, nämlich auf der nationalen. Dort liegen die echten Hindernisse, da jedes Land sein Steuersystem, sein Sozialsystem, seine Ausbildungsgänge, seine Zeugnisse und seine Ausbildungsanforderungen auf eigene Art und Weise organisiert hat. Vorläufig ist es nicht wahrscheinlich, dass es den Grenzregionen gelingen könnte, den Rest ihres Landes davon zu überzeugen, dass man gemeinsam bestimmte Anpassungen realisieren muss, die den grenzüberschreitenden Verkehr vereinfachen könnten.

Solche Anpassungen könnten vielleicht über eine stärkere Europäisierung verwirklicht werden. Schon in den vergangenen Jahrzehnten hat die Europäische Union auf dem Weg zu einem stärker integrierten Markt eine wichtige Rolle gespielt, und in Teilbereichen sind dabei sicherlich Erfolge verbucht worden. Zu denken ist hierbei beispielsweise an die Umsetzung des Bologna-Abkommens, mit dessen Hilfe Ausbildungsgänge in allen europäischen Ländern so weit wie möglich in Stromlinienform gebracht wurden und dafür gesorgt worden ist, dass die Abschlüsse und Qualifikationen wesentlich ähnlicher und vergleichbarer geworden sind. Solche Fortschritte können die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern fördern. Auch in anderen Bereichen sind Fortschritte zu verzeichnen, aber der Idealzustand ist sicherlich noch nicht erreicht worden.

Als vorläufiges Fazit lässt sich feststellen, dass die EUREGIO (mit der Provinz Overijssel und dem Münsterland) bereits über eine lange Geschichte der Zusammenarbeit verfügt, dass in deren Verlauf eine beträchtliche Intensität an grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen verwirklicht worden ist und dass es trotzdem noch reichlich Raum für Verbesserungen gibt, wobei die wesentlichsten Hindernisse auf der nationalen Ebene liegen und von hartnäckiger Beschaffenheit sind. Betrachtet man die gegenwärtige demografische und ökonomische Entwicklung, dann geht es dieser Region auf beiden Seiten der Grenze gewiss nicht schlecht, aber davon sollte man sich nicht blenden lassen.

Was heute noch positiv und stabil erscheint, kann dennoch erodieren – die zukünftige Entwicklung hängt somit von der Gestaltungskraft dieser Region ab.

Eine starke ökonomische Entwicklung wird in zunehmendem Maße regional bestimmt. Eine Reihe von Regionen hat in den letzten Jahren einen besonders positiven Weg eingeschlagen. Möglich wird dies durch hochwertige Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie die Anwesenheit von (jungen) Menschen, die über die Ideen und die Mittel verfügen, um neue Unternehmen zu gründen. Weitere wichtige Faktoren sind eine adäquate Infrastruktur, das Vorhandensein von Risikokapital sowie eine gut ausgebildete, in vielen unterschiedlichen Bereichen spezialisierte und ausreichend große Arbeitnehmer-schaft. Um diese wiederum zu gewinnen ist das Angebot eines einladenden Wohnumfelds wichtig, das den Anwohnern viele Möglichkeiten bietet. In den erfolgreichen Regionen ist ein Prozess der kumulativen Kausalität in Gang gesetzt worden, bei dem überdurchschnittliches Wachstum zusätzliche Mittel generierte, um die eigene Position noch weiter zu stärken. Das Silicon Valley ist natürlich das Vorbild, aber auch auf Eindhoven mit seinem Brainport kann hier beispielhaft verwiesen werden.

Was bedeutet das nun für die EUREGIO? Mit den Universitäten in Münster und in Enschede sowie mit der Vielzahl an Ausbildungsgängen im Bereich der weiterführenden Schulen und der Hochschulen ist eine der zentralen Bedingungen für ein starkes Wachstum in dieser Region erfüllt. Jugendliche erhalten die Möglichkeit, optimal ausgebildet zu werden, wodurch die Region dank ihrer qualifizierten Arbeitnehmerschaft für potenzielle Investoren attraktiver wird. Die Forschung an diesen Wissens-einrichtungen und an anderen regionalen Stellen muss zur Entwicklung neuer Produkte und Produktionsmethoden beitragen, um die gesellschaftliche Nachfrage zu befriedigen und so die Region wettbewerbsfähiger zu machen. Interdisziplinäre Kooperation bietet viele neue Möglichkeiten. Es besteht ausreichend Raum für junge Menschen, Unternehmer zu werden. Sowohl in Enschede als auch in Münster gibt es hierfür bereits jetzt viele Beispiele, zahlreiche weitere können sicher noch folgen. Für die erhoffte Aufwärtsentwicklung können eine Stärkung der Infrastruktur sowie eine bessere räumliche Abstimmung von Wohnen, Arbeiten und Natur gewiss hilfreich sein. Schwieriger ist es, den Bevölkerungsumfang so zu beeinflussen, dass in ausreichendem Maße Arbeitskräfte zur Verfügung stehen – wenn es aber gelingt, Hochschulabsolventen besser an die Region zu binden, bestehen sicher auch in dieser Hinsicht große Chancen. Dies alles erfordert

eine viel bessere wechselseitige Abstimmung in der EUREGIO auf beiden Seiten der Grenze. Was wollen wir erreichen? Was müssen wir dafür tun? Wie beziehen wir Wissenseinrichtungen, Unternehmen, Verwaltungen und andere Akteure in einen solchen Prozess ein? Wie gelingt es uns, eine breit angelegte sozioökonomische Strategie zu entwickeln, die die Menschen in dieser Region anspricht und für die man sich einsetzen will? All dies sind relevante Fragen. Ein stärkerer Fokus auf eine proaktivere, grenzüberschreitende Wirtschafts- und Sozialpolitik kann die Position dieser Region ebenfalls langfristig stärken.

### **Keine Abgrenzung, sondern angemessene Entgrenzung**

Es gibt eine Reihe von Entwicklungslinien, die zur einer zunehmenden Zerteilung der Gesellschaft führen können. Zu den aktuellen Trends gehören auch eine wachsende politische Instabilität, die zunehmende Bedeutung der demografischen Entwicklung, die suboptimalen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Grenzregionen und die aufkommende Perspektive, durch die die Region – stärker als der Nationalstaat – bei der Verwirklichung einer starken Wettbewerbsposition langfristig in den Mittelpunkt gerückt wird. Das globale Bild lässt Dynamik erkennen, mit Gewinnern und Verlierern, mit Chancen und Bedrohungen, mit sich regendem Protektionismus, aber auch mit dem Raum für grenzüberschreitende Möglichkeiten. Die entscheidende Frage lautet, wie dafür gesorgt werden kann, dass jeder von den vorhandenen Chancen profitiert. Dabei sind drei Ebenen relevant: die regionale, die nationale und die europäische.

Auf regionaler Ebene ist die Untersuchung der Frage wünschenswert, welche Möglichkeiten durch eine bessere Zusammenarbeit verwirklicht werden können. Wie können Unternehmen, Bildungseinrichtungen und Behörden ihre Pläne so aufeinander abstimmen, dass eine ausreichende Masse sowie Raum für mehr Dynamik und Erneuerung entstehen? In diesem Bereich geht es dabei vor allem auch darum, die Potenz grenzüberschreitender Zusammenarbeit viel besser zu nutzen. Die in Gang gesetzten Prozesse der Dezentralisierung des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherheit müssten gut damit verknüpft werden. Auch das könnte ein Instrument dafür sein, den Menschen wieder mehr Perspektiven zu bieten.

Auf nationaler Ebene geht es um die Suche nach einem neuen Gleichgewicht zwischen Dynamik und Wachstum auf der einen sowie Unterstützung



und Solidarität auf der anderen Seite. Die notwendigen Anpassungen sollten nicht nur effektiv ablaufen, sondern auch so, dass jeder nach seinen Fähigkeiten hierzu wieder einen Beitrag leisten kann. Die vergangenen Jahre haben zu sehr unter dem Blickwinkel der Wiederherstellung der Wettbewerbsposition und der Senkung der Ausgaben gestanden. Diese Ziele sind wichtig, aber der Aspekt des Sozialstaats und die Einbeziehung aller Menschen dürfen auch nicht aus den Augen verloren werden. Gelingt es, mehr Ausgleich in die sozioökonomische Entwicklung zu bringen, dann kann auf diese Weise auch die Angst vor dem bedrohlichen Ausland abnehmen.

Aber auch der internationalen Seite muss mehr Beachtung geschenkt werden. Die negative Bildformung hinsichtlich der EU hat ihre Ursache auch darin, dass diese wenig Interesse an einer Politik zeigt, die Menschen in Bedrängnis unterstützt. Der Etat der EU ist winzig, auch wenn EU-Gegner oftmals das Gegenteil behaupten, und von diesem wird der Löwenanteil für Landwirtschaft und regionale (Infrastruktur-)Verbesserungen ausgegeben. In dem Streben, die EU zur stärksten Ökonomie der Welt zu machen, setzte man sehr stark auf Hightech und Modernisierung. Der soziale Aspekt fand hingegen kaum Beachtung. Es wäre gut, wenn die EU in Wort und Tat mehr Interesse an diesem Thema entwickelte. Das kann geschehen, indem man Mitgliedsstaaten dabei unterstützt, ihre nationale Politik in dieser Hinsicht zu verbessern, aber auch dadurch, dass man sondiert, welche Möglichkeiten es für die Entwicklung einer Sozialpolitik auf europäischer Ebene gibt. Derartige Bestrebungen sind nicht leicht umzusetzen, zudem werden sie sich womöglich bremsend auf das Wachstum auswirken – wenn dies aber bedeutet, dass sich viel mehr Menschen in diesem Entwicklungsprozess wiederfinden können, werden sich eventuell soziale Unsicherheitsgefühle verringern.

Kurzum, das neue Gleichgewicht zwischen Dynamik und Fürsorge, zwischen Wachstum und Solidarität macht ein gründliches Durchdenken des bestehenden institutionellen Rahmens erforderlich, und dies nur nationalen Verwaltungen zu überlassen, wäre unangemessen. Auch auf regionaler und auf EU-Ebene ist eine andere Politik notwendig, um diese Balance zu stärken, um grenzüberschreitende Entwicklungen, internationalen Handel und direkte Investitionen, Umweltschutz, Klimapolitik, Sicherheit und Migration, Bildung und Arbeitsmarkt sowie neue Formen der Solidarität besser in den Griff zu bekommen. Ein Festhalten am bestehenden Setting wird wahrscheinlich zukünftig noch mehr Probleme bescheren. Und klar ist auch, dass Abschirmung und

Protektionismus die Probleme nur noch verschärfen werden. Es geht darum, ein neues Gleichgewicht zu suchen, sowohl zwischen den politischen Entscheidungsebenen als auch zwischen den inhaltlichen Zielen. Es wäre wünschenswert, wenn dieses Ziel durch eine breite gesellschaftliche Diskussion erreicht werden könnte.