

Regionalpolitik und Raumordnung in den Niederlanden aus internationaler Sicht*

Einleitung

Innerhalb eines Zeitraumes von 25 Jahren, zwischen 1956 und 1981, läßt sich in den Niederlanden eine enge Verknüpfung zwischen Strukturpolitik und Raumordnung feststellen, obwohl die Zielsetzungen und die Instrumente beider Politik in dieser Zeit gründlich revidiert wurden. Anfang der fünfziger Jahre legte man in den niederländischen Großstädten die Grundlage für das Wirtschaftswunder, strebte jedoch gleichzeitig nach einem selektiven Wachstum. Internationale Aktivitäten sollten in der Randstad Holland genügend Raum bekommen. Ende der fünfziger Jahre handelte man daher auf politischer Ebene und führte in den folgenden Jahrzehnten die Dekonzentrationspolitik durch. In den achtziger Jahren ging das Prinzip der Konzentration gleichwertig mit einer Verdichtung der Randstad Holland einher und wurde aus internationaler Sicht bekräftigt. Anfangs war die Wirtschaftspolitik ein wichtiges Argument, doch zählte später, im Hinblick auf Europa 1993, der Wettbewerbsgedanke mehr.

In meinem Beitrag stehen gleichzeitig die Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik und die Herausforderung in bezug auf einen Umschwung in der Raumordnung im Mittelpunkt, wobei die Veränderungen in diesen Bereichen näher beleuchtet werden sollen. Am Beispiel einer in den nördlichen Niederlanden vorgenommenen, abgeschlossenen Untersuchung soll gezeigt werden, vor welcher schwierigen Aufgabe die Regionalpolitik in den neunziger Jahren steht.

Zunächst möchte ich mich mit den veränderten Zielsetzungen der regionalen Strukturpolitik befassen, und zwar unter besonderer Berücksichtigung des Umschwungs in den achtziger Jahren. Dann folgt ein Intermezzo mit einigen theoretischen Überlegungen, wobei die Ergebnisse der regionalen Strukturpolitik und der Raumordnung kurz erwähnt werden. Weiterhin werden die gesellschaftlichen Ursachen und Hintergründe des Umschwungs in den achtziger Jahren untersucht. Eine Fallstudie über die regionale Entwicklungsstrategie in den nördlichen Niederlanden illustriert diese Rahmenbedingungen für die Entwicklung der 'High-tech'-Sektoren.

* Prof. Dr. Marc de Smidt ist Dozent an der Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen der Rijksuniversiteit Utrecht und hielt am 8. Februar 1990 einen Vortrag auf Einladung des Zentrums und des Instituts für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Ein Teil des Aufsatzes wurde bereits in einem vom Verband für angewandte Geographie herausgegebenen Buch: *Regionale Wirtschaftspolitiken im europäischen Raum*, Bochum 1989, publiziert.

Regionalpolitik und Raumordnung werden aus internationaler Sicht auf nationaler Ebene neu konzipiert. In einer Schlußfolgerung werden für die regionale Strukturpolitik und Raumordnung neue Herausforderungen aufgezeigt.

Veränderungen in den Zielsetzungen

Vom Inhalt der regionalen Strukturpolitik her betrachtet, lassen sich vier Phasen der Regionalpolitik unterscheiden:

In den fünfziger Jahren, der ersten Phase, die von 1952 bis 1958 dauerte, unterstützte die Regionalpolitik die Industrialisierung des Landes, die vom Staat, den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften gemeinsam getragen wurde. [Abb. 1] Dabei ging es um die Emanzipation der Niederlande als Industrienation. In dieser Hinsicht war das Land der Benjamin in Nordwesteuropa; darüber hinaus war es mit einem außergewöhnlich hohen Bevölkerungswachstum gesegnet. Hauptziel der Regionalpolitik war die Beseitigung der in einigen peripheren Regionen des Landes verhältnismäßig hohen Erwerbslosigkeit. Die Abwanderung erwerbsloser Personen wurde ebenso gefördert wie die Einstellung Arbeitsloser in Betrieben, die sich auf den Industriegebieten einer begrenzten Zahl von regionalen Zentren ansiedeln konnten. Diese Zentren wurden durch neue Infrastruktur erschlossen; ferner wurden dort großzügige Wohnungsbauprojekte verwirklicht und Bildungsstätten errichtet.

Die schwerwiegenden Probleme im Zusammenhang mit dem Übergang von einer agrarischen zu einer Industriegesellschaft, die hauptsächlich in konfessionellen Kreisen vorhergesagt wurden, traten nicht ein. Für die Bevölkerung bestand die Möglichkeit der Betreuung durch Sozialarbeiter. Die Regionalpolitik jener Zeit orientierte sich am britischen Vorbild; das gleiche galt auch für die Raumordnungspolitik. Die regionale Arbeitslosigkeit konnte schneller beseitigt werden als erwartet; das schnelle wirtschaftliche Wachstum ließ jedoch neue Probleme entstehen.

Die zweite Phase der Regionalpolitik in den sechziger Jahren, genauer von 1958 bis 1968, war durch eine integrale regionale Entwicklungsstrategie gekennzeichnet. [Abb. 2] Diese unterstützte die ebenfalls beabsichtigte gleichmäßigere räumliche Verteilung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten. Man ging davon aus, daß die Niederlande im Jahr 2000 etwa zwanzig Millionen Einwohner zählen würden. Im Norden des Landes sollten bis dahin etwa drei Millionen Menschen wohnen, was eine Verdoppelung der Einwohnerzahl bedeutete. Auf diese Weise sollten die großen Zentren im Westen des Landes einigermaßen entlastet werden.

Im zweiten Raumordnungsbericht von 1966 wurde aufgrund des wachsenden Wohlstands der Bevölkerung eine gewaltige Zunahme des Raumbedarfs und eine derart starke Verdichtung des Verkehrs vorhergesagt, daß die für die Niederlande lebenswichtigen internationalen Funktionen der Randstad Holland ernsthaft gefährdet werden würde. In der Randstad hatte der Umfang der Büroräume explosionsartig zugenommen. Das aus Frankreich stammende Konzept der Wachstumspole und der 'metropoles d'équilibre' gewann immer mehr Boden. Für die Seehäfen wurde die Dekonzentration befürwortet, da die Basismetallindustrie die Küste in

einem sich integrierenden und wachsenden europäischen Markt als einen optimalen Standort betrachtete.

Integrale Regionalpolitik bedeutete, daß die gesamten nördlichen Niederlande, große Teile des Südostens des Landes und der Provinz Zeeland in die Obhut der Strukturpolitik gerieten. Innerhalb dieser Regionen wurden größere Zentren als bisher ausgewiesen, in denen Prämien pro geschaffenen Arbeitsplatz und Subventionen für die Einrichtung von Industriegebieten vergeben wurden. Dies war im Einklang mit den gesetzten Zielen.

In den siebziger Jahren, während der dritten, vierten und fünften Phase der regionalen Strukturpolitik, die von 1969 bis 1981 dauerte, wurden die Zielsetzungen der Dekonzentration und die Strategie der integralen regionalen Entwicklung um das Konzept der Umstrukturierung der alten Industrieregionen ergänzt. [Abb. 3, 4, 5] Mit den in den sechziger Jahren aufgetretenen autonomen Dekonzentrationstendenzen gab sich die Politik nicht zufrieden. Die hochgesteckten Ziele waren nicht erreicht worden, und im Westen des Landes wurde die Verdichtung immer stärker.

Das neue Element der regionalen Umstrukturierung war erforderlich geworden, nachdem die völlige Schließung der Kohlebergwerke in Südlimburg angesagt war und sich die Textilkrise offenbarte. Diese Wirtschaftszweige waren in Regionen mit einem hohen Verstärterungsgrad konzentriert, deren Existenzgrundlage mit einem Schlag verloren ging. Diese Regionen standen in klarem Kontrast zu den ländlichen Räumen in der Peripherie, den sogenannten Förderungsgebieten, die nach und nach industrialisiert wurden. Damit war die Regionalpolitik zweigleisig geworden.

Eine viel umfassendere Wirtschaftskrise stellte sich in der Mitte der siebziger Jahre ein. Diese Periode war durch sehr massive regionalpolitische Maßnahmen gekennzeichnet, mit deren Hilfe die gesteckten Ziele erreicht werden sollten. Ab 1968 galt eine Investitionsprämienregelung (IPR), die viel weiter ging als die bis dahin geltenden Subventionsregelungen für Industriegebiete und geschaffene Arbeitsplätze. Mit der Verabschiedung der Selektiven Investitionsregelung (SIR) sollte das wirtschaftliche Wachstum im Westen des Landes gebremst werden. Für Investitionen in diesem Teil des Landes bestand eine Meldepflicht, es mußten Abgaben gezahlt werden und in manchen Regionen wie zum Beispiel Rotterdam und Umgebung mußten sogar Betriebsgenehmigungen eingeholt werden. Darüber hinaus wurde die Umsiedlung staatlicher Einrichtungen - vor allem aus dem Regierungssitz Den Haag - in Angriff genommen. Vier Städten im Norden der Niederlande (Groningen, Emmen, Leeuwarden und Zwolle) und Heerlen in Südlimburg wurden Staatsbehörden zugewiesen, nachdem zuvor bereits Umsiedlungen in den östlichen Landesteil stattgefunden hatten. Im Südwesten und Südosten des Landes waren bereits zu Anfang der siebziger Jahre bestimmte Gebiete, deren sozialökonomische Lage sich verbessert hatte, von der Liste der im Rahmen der Strukturpolitik zu unterstützenden Regionen gestrichen worden.

Der Staat trat jetzt in viel stärkerem Maße lenkend auf. Vor dem Hintergrund des Konzeptes des selektiven Wachstums wurde das umfangreiche strukturpolitische Instrumentarium eingesetzt, um die vorhandenen regionalen Disparitäten auszugleichen. Hier lag ein deutlicher Berührungspunkt mit der Raumordnungs-

politik, in deren Rahmen im Jahr 1976 vier sogenannte Wachstumsstädte außerhalb der Randstad ausgewiesen wurden, die als Auffangzentren für die Bevölkerung dienen sollten. Dies waren Groningen, Zwolle, Helmond und Breda.

Der Umschwung in den 80er Jahren

In den achtziger Jahren, der sechsten und siebten Phase der Regionalpolitik, wird die regionale Strukturpolitik anfangs von hohen Erwartungen beherrscht; in der Mitte dieses Jahrzehnts schlagen diese jedoch um, und der Staat zweifelt sehr stark an der Richtigkeit, die traditionell verfolgte Politik weiterzuführen. [Abb. 6, 7] Dabei ist es interessant, festzustellen, daß die Formulierung der politischen Zielsetzungen ständig hinter den veränderten gesellschaftlichen Realitäten herhinkt. Das Bedürfnis nach einer integralen Regionalplanung ist aus dem zu Beginn der siebziger Jahre entstandenen Gedankengut hervorgegangen und paßte auch zu den Vorstellungen vom selektiven Wirtschaftswachstum und dem Aufbau des Versorgungsstaates. Der integrale Strukturplan für den Norden der Niederlande (ISP) und die damit vergleichbare Perspektivennota für Limburg (PNL) wurden jedoch erst gegen Ende der 70er Jahre veröffentlicht. Nach der anfangs zugesagten Unterstützung dieser integralen Entwicklungspläne, in deren Rahmen die sozialökonomische, soziokulturelle und die Raumordnungspolitik aufeinander abgestimmt werden sollten, will der Ministerrat die Fortsetzung dieser Vorgehensweise für die Periode nach 1990 neu überdenken. Mit Ausnahme des Wirtschaftsministeriums haben sich inzwischen bereits verschiedene Ministerien, die an diesen Plänen beteiligt waren, de facto zurückgezogen. Diese Pläne haben sich als zu kostspielig erwiesen, zu viele Forderungen der Provinzialverwaltungen sind honoriert worden und bedeutende Elementen wie zum Beispiel die Umverteilung staatlicher Behörden, waren nicht länger erwünscht.

Im Zeitraum von 1978 bis 1983 war das strukturpolitische Instrumentarium kopflastig geworden. Außer IPR, die in manchen Regionen zusätzliche Subventionen von bis zu 35% ermöglichte, gab es das landesweit geltende Investitionsrechnungsgesetz (WIR), das für Investitionen in bestimmten Regionen noch einen Sonderzuschuß zur Verfügung stellte. In jenen Teilen des Landes, in denen das wirtschaftliche Wachstum gebremst werden sollte, wurden die WIR-Prämien gekürzt; dies galt jedoch nicht für die gesondert ausgewiesenen Wachstumszentren, in denen Prämien für Betriebsumsiedlungen (die sogenannten ROT) gezahlt wurden. Noch nie hatte es eine derart starke regionale Diskriminierung gegeben. Im Jahr 1983 wurden jedoch der regionale Sonderzuschuß für die Problemgebiete und die Selektive Investitionsregelung für die Randstad Holland abgeschafft. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre erhielten die verschiedenen Fördergebiete eine viel geringere staatliche Investitionshilfe, nämlich nur noch IPR. [Abb. 7]

Der am Anfang der 80er Jahre festgelegte regionalpolitische Kurs sah ebenfalls eine Ausweitung der Maßnahmen auf Regionen außerhalb der eigentlichen Förderungs- und Umstrukturierungsgebiete vor. Es wurde eine regionale Entwicklungspolitik vorgeschlagen, die Engpässe in Regionen mit offensichtlichen komparativen Vorteilen beseitigen sollten. In diesem Zusammenhang wurde - übrigens

in sehr bescheidenem Umfang - finanzielle Unterstützung für den Bau von Infrastruktureinrichtungen (Industriegebiete, Straßen usw.) in Teilen der Randstad zugesichert. Dieser neue Trieb am Baum der Regionalpolitik hat jedoch nur wenig Gelegenheit bekommen, sich zu entwickeln: die verfügbaren Beträge sind nur gering und derzeit an die Zuschüsse gekoppelt, die die Gemeinden aus dem sogenannten Gemeindefonds des Staates erhalten. Dadurch werden diese Gelder in den großen Städten für die Beseitigung akuter Probleme eingesetzt, anstatt für auf längere Sicht strukturverstärkende Maßnahmen.

Ein beachtenswertes neues Element in der Regionalpolitik in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ist die Beschäftigung mit den sogenannten Problemkumulationsgebieten in den großen Städten, für die eine integrale Lösung der sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Probleme vorgeschlagen wird. Dabei handelt es sich um alte Stadtviertel mit einem hohen Anteil an Ausländern und sozial schwachen autochthonen Bevölkerungsgruppen. Der integrale regionalpolitische Ansatz für ganze Landesteile hat seinen Höhepunkt überschritten, auf dem viel niedrigeren räumlichen Niveau der Stadtteile wird dieses Prinzip dagegen noch für realisierbar gehalten.

Auf dieser untersten Ebene steht die Problematik des Zutritts zum Arbeitsmarkt im Mittelpunkt. Es fällt auf, daß die Arbeitsmarktpolitik innerhalb der regionalen Strukturpolitik im Laufe der Zeit einen breiteren Raum eingenommen hat. Dies gilt auch auf regionaler Ebene. Die Arbeitsmarktpolitik ist derzeit noch eine Sache des Staates, genauer gesagt des Sozialministeriums, wird in absehbarer Zeit jedoch einem tripartiten Organ für die Arbeitsbeschaffung übergeben werden, das von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Behörden getragen wird. Dieser Vorgang ist bezeichnend für das Streben nach 'agencies' in armlanger Entfernung der Behörden, was sich auch in der Technologiepolitik offenbart.

Intermezzo: Theorie und Ergebnisse

Vom Beginn der Regionalpolitik, gegen Ende der vierziger Jahre, bis zur Weltwirtschaftskrise, war die Rede von der Blütezeit des 'Fordismus', das heißt von einer Massengüterproduktion mit einer zentralen Unternehmungslenkung. Periphere Räume wurden gekennzeichnet durch eine 'Branch Plant Economy' von Zweigniederlassungen und verlängerten Werkbänken. Regionale Multiplikationseffekte waren stark begrenzt wie formuliert in Myrdals Theorem vom selektiven Wachstum. Doch es stellte sich heraus, daß in der Krisenzeit der siebziger Jahre die Großunternehmen auch in peripheren Regionen krisenfester reagierten als andere Unternehmen. Ich verweise auf Dough Watts Studien über die 'Branch Plant Economy' (1981).

In zunehmendem Maße setzte sich die Ansicht durch, daß ein neues Zeitalter des Post-Fordismus und der Durchsetzung neuer Kombinationen, um Schumpeter zu paraphrasieren, eingetreten war. In diesem Zeitalter reicht eine 'Top-down'-Politik des Staates nicht aus, und zugleich ist eine 'Bottom-up'-Politik der Städte und Regionen zur Renovierung der Produktionsvoraussetzungen notwendig, insbesondere im arbeitsmarktpolitischen Bereich. Lokale Initiativen haben jedoch nur

einen begrenzten Einfluß darauf, wie weit eine strukturelle Transformierung der Gesellschaft auf diese Ebene zu transferieren ist. Die Staatslenkung wirkt sich jedoch auch nicht in befriedigendem Maße aus, denn Lokalpotentiale werden nicht anerkannt und ausgenutzt.

Im Rahmen dieser staatlichen Lenkung wurden verschiedene Konzepte erarbeitet, die sowohl in der Regionalpolitik als auch in der Raumordnung noch immer im Hintergrund eine Rolle spielen. Entwicklungsstrategien, wie (1) eine Einstufung von Regionalzentren in eine Christaller-artige Hierarchie, passend in einen Versorgungsstaatsgedanken, so wie (2) ein Entwicklungspolekonzept, referierend an die französische Planung oder (3) eine Friedman-artige Idee der Verbindungsachsen von der Randstad aus bis in die Peripherie, gehören dazu. Diese Einstufung der regionalen Zentren ist im Bereich der Raumordnung gelungen, jedoch nicht das Entwicklungspolekonzept, da die niederländischen geographischen Maßstäbe weder in den Distanzen noch in der Tragfähigkeit paßten. Gedanken über die Verbindungsachsen waren im dritten Raumordnungsbericht aufgenommen, wie das Konzept der Entlastungsstädte, wie z.B. Zwolle und Breda, illustrierte. Später, zu Beginn der achtziger Jahre, wurden alle diese Konzepte in Frage gestellt.

Welche Ergebnisse hatte die Regionalpolitik in Zusammenhang mit der Raumordnung langfristig vorgesehen? Als wichtigstes stellte sich heraus, daß die nördliche Peripherie auf lange Sicht ihren Anteil stabilisiert hat, obwohl in den sechziger Jahren noch ein Gewinn zu verzeichnen war. Periphere Räume mußten während des wirtschaftlichen Aufstiegs der achtziger Jahre an Einfluß einbüßen. Die Randstad (Westen) befindet sich in einem Dekonzentrationsprozeß, zugunsten der Nachbargebiete wie Gelderland, Brabant und Zeeland. Dieses war nicht vorgesehen, jetzt ist die intermediäre Zone im Wachstum führend, während sich die Randstad im letzten Jahrzehnt rehabilitiert hat.

Gesellschaftliche Ursachen und Hintergründe

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die demographische und wirtschaftliche Lage der Niederlande grundlegend geändert. Anstelle eines vorhergesagten Bevölkerungswachstums von acht Millionen in einem Zeitraum von vierzig Jahren, wird die Zahl der Einwohner von 1960 bis zum Jahr 2000 wohl nur um drei Millionen zunehmen. Die Niederlande folgen in angemessenem Abstand der bundesdeutschen demographischen Entwicklung. Im Jahr 1972 begann das wirtschaftliche Wachstum zu stagnieren, und der 1983 einsetzende Aufschwung war zu mager. Bei einem Ausbleiben von sowohl demographischem als auch wirtschaftlichem Wachstum ist die Aussicht auf eine erfolgreiche Dekonzentrationspolitik äußerst gering! Der Druck auf die Lebensqualität in den Großstädten ist dann aber auch weniger problematisch.

Hinzu kommt noch, daß sich die regionalen Unterschiede in der demographischen und ökonomischen Entwicklung dem Charakter nach verändert haben. In den Großstädten stieg die Erwerbslosigkeit um 1980 so stark an, daß das Niveau mancher Umstrukturierungsgebiete erreicht wurde. Dabei muß man sich vor Augen halten, daß es in den Großstädten um eine viel größere Zahl von Erwerbslosen

geht, die hauptsächlich in den älteren Stadtteilen wohnen, wo die Lebensbedingungen viel schlechter sind als in den kleinen regionalen Zentren in der Peripherie.

Diese Verschlechterung der Situation in den Großstädten ist zum Teil auf selektive Migration zurückzuführen: die Abwanderung der mittleren und oberen Schichten der Bevölkerung und die Zuwanderung von Angehörigen ethnischer Minderheiten, die viel schwerer von der Wirtschaftskrise betroffen sind als die autochthone Bevölkerung. Der in der jüngsten Vergangenheit zu verzeichnende wirtschaftliche Aufschwung in den Großstädten kommt vor allem den gut ausgebildeten Bewohnern der suburbanen Gemeinden und Wachstumszentren, den neuen Städten, zugute. Die Tendenz zur Herausbildung einer zweigeteilten Gesellschaft oder zumindest einer Gesellschaft mit starker Segmentierung und Segregation ist spürbar. Unter diesem Blickwinkel ist auch die neue Politik für die sogenannten Problemkumulationsgebiete zu betrachten.

Eine weitere Dimension des Problems der Erwerbslosigkeit ergibt sich daraus, daß die Umstrukturierung der niederländischen Wirtschaft, die anfangs auf die Textilindustrie und den Bergbau in den Regionen, die sich auf diese Wirtschaftszweige spezialisiert hatten, beschränkt blieb, um 1980 auch andere Sektoren wie zum Beispiel den Schiffbau und den Maschinenbau in Rotterdam erfaßte. Die Überalterung und der Niedergang der Industrie in den Städten wurden durch die Abwanderung von Industriebetrieben noch beschleunigt. Der Glanz der Großstadt als Brutstätte für neue Unternehmen verblich zusehends.

Noch weit komplizierter ist die Situation, wenn es um Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Potenzen geht. Innerhalb der traditionellen Problemgebiete werden die Unterschiede immer größer. So ist zum Beispiel der wirtschaftliche Zustand der Provinz Drenthe, großer Teile der Provinzen Overijssel, Gelderland und Nord-Brabant - einer Art Ring intermediärer Regionen - beträchtlich günstiger als jener der großen Städte und der Umstrukturierungsgebiete. Der Wunsch, die eigenen spezifischen Potenzen der Regionen zur Richtschnur des politischen Handelns zu machen, ist verständlich, wenn man mit einem derart verwirrenden Kartenbild konfrontiert wird und feststellen muß, daß umfangreiche Investitionshilfen für bestimmte Gebiete kaum Wirkung zeitigen. In vielen Regionen, so geht aus den Statistiken hervor, sind die Veränderungen in der Wirtschaft fast ausschließlich eine Folge der Zunahme beziehungsweise Abnahme der Beschäftigung in bereits bestehenden Betrieben. Unternehmensverlagerungen über eine Entfernung von mehr als fünfundzwanzig Kilometern kommen seit zwanzig Jahren nur noch selten vor. Seit 1974 kommt es nur noch gelegentlich zur Ansiedlung von Zweigbetrieben großer niederländischer oder ausländischer Konzerne; und diese konzentrieren sich dann auf einige Regionen im Westen und Süden des Landes.

In einer Zeit geringen demographischen und wirtschaftlichen Wachstums sind kostspielige Vorhaben wie die Umsiedlung staatlicher Einrichtungen nicht zu rechtfertigen. Die Region, in der diese Behörden ursprünglich angesiedelt waren, werden einer wichtigen Daseinsgrundlage beraubt, und die Unklarheit über die künftigen Entwicklungen beeinträchtigen jahrelang die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. In der Vergangenheit bestanden die Haushalte in den Niederlanden aus einem Hauptverdiener, heutzutage gibt es viele Doppelverdiener. Für den Partner, meistens die Ehefrau, gibt es am neuen Standort vielfach keine Aus-

sicht auf einen Arbeitsplatz. Darüber hinaus hat die letzte umfangreiche Zwangsumsiedlung einer Behörde, nämlich die der Hauptverwaltung der Post von Den Haag nach Groningen, gezeigt, daß der Umzug in der Entfernungswahrnehmung der betroffenen Beamten wie eine einfache Fahrt nach Sibirien empfunden wurde.

Ein viel allgemeineres Problem, mit dem fast alle Regionen zu kämpfen haben, ist die für westeuropäische Begriffe besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden. Diese ist zum Teil auf die bis vor zwei Jahrzehnten noch sehr hohe Geburtenrate zurückzuführen. Eine andere Ursache ist die große Kluft zwischen den gebotenen Ausbildungen und den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Dieses Problem macht sich in den Niederlanden viel stärker bemerkbar als zum Beispiel in Schweden, wo in dieser Hinsicht wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen werden: für Sozialleistungsempfänger besteht dort eine Weiterbildungspflicht und eine Umzugspflicht.

Damit sind bedeutende Hintergründe genannt, die von der Regionalpolitik berücksichtigt werden müssen. Es stellt sich die Frage, welche Entwicklungsstrategie noch offen steht und inwieweit die verschiedenen Regionen in die Fußstapfen des sich zurückziehenden Staates treten können.

Regionale Entwicklungsstrategie - Die nördlichen Niederlande als Fallstudie

Große Teile der nördlichen Niederlande haben ständig von den Maßnahmen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik profitieren können. In den sechziger Jahren konnte dieser Landesteil die Vorteile autonomer Dekonzentrationstendenzen nutzen, da hier in ausreichendem Maße Arbeitskräfte vorhanden waren. Die Hälfte des Wachstums wurde jedoch von einigen wenigen großen niederländischen Konzernen zustande gebracht, deren Entscheidungszentren außerhalb der nördlichen Niederlande lagen, wodurch die Bezeichnung 'Branch Plant Economy' verständlich ist. Trotz des fortschreitenden Rückgangs der Industrialisierung dürfte die Zukunft der nördlichen Niederlande doch hauptsächlich in der Industrie und in auf die Produktion ausgerichteten Dienstleistungen liegen. Die bestehende Wirtschaftsstruktur mußte reorganisiert werden, und es mußten neue Schwerpunkte der industriellen Entwicklung zustande gebracht werden.

In der Untersuchung, die im Auftrag des Wirtschaftsministeriums unter der Leitung von Professor Peter Nijkamp, Regionalökonom an der Freien Universität Amsterdam, und mir durchgeführt wurde, galt das Hauptaugenmerk den 'High-tech'-Sektoren im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Dabei handelt es sich um technisch fortschrittliche Betriebe in den Bereichen Biotechnologie, Informatik, neue Materialien und Energietechnologie, die Innovationen hervorbringen und unterstützen. Die Einführung von Innovationen ist jedoch auch in herkömmlichen Betrieben möglich. 'High tech' wird demnach also ziemlich scharf abgegrenzt.

Diese Schwerpunkte machen in den Niederlanden derzeit erst drei Prozent der Beschäftigung aus, aber von 1980 bis 1987 hat sich die Zahl der Arbeitsplätze in diesen Wirtschaftszweigen verdoppelt (von 63 900 auf 125 518). Die Zahl der 'High-tech'-Betriebe hat sich in diesem Zeitraum sogar verdreifacht.

Innerhalb der nördlichen Niederlande zeichnet sich ein Raum ab, in dem diese Art von Unternehmen konzentriert ist: dazu gehört Groningen, die größte Stadt dieses Landesteils, und das sehr attraktive Wohngebiet Norddrenthe und Südwestgroningen. Die Stadt Groningen ist dabei, den Rückstand auf dem Gebiet der 'high technology' wettzumachen, vor allem im Dienstleistungsbereich (Informatik, technische Beratung). Das 'Green-tech-Gebiet' im Süden der Stadt wächst unaufhörlich weiter. Hier befinden sich vierzig Prozent der nordniederländischen high-tech-Unternehmen dieses Sektors, und in den vergangenen sieben Jahren hat sich hier die Beschäftigung vervierfacht.

Bezogen auf den Landesdurchschnitt ist dies eine verhältnismäßig hohe Konzentration von High-tech-Betrieben in einer sonst eher dürtigen Wirtschaftsstruktur. Maßnahmen zur Vergrößerung dieses Anteils, beispielsweise die Ansiedlung eines Innovationsberatungszentrums, die Unterstützung der Wirtschaftsbetriebe durch die Universität Groningen, die Bereitstellung von Krediten (venture capital) und durch das Netz von Beziehungen der am Ort vorhandenen Betriebe, passen in das Konzept einer neuen selektiven und technologieorientierten Regionalpolitik.

Empirische Untersuchungen in den nördlichen Niederlanden haben ergeben, daß Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten und Großbetriebe mit mehr als 700 Erwerbstätigen (dazu gehören die Basismetallindustrien und die Zweigbetriebe der großen Konzerne) keinen nennenswerten Beitrag zur Innovationskraft des Nordens der Niederlande leisten. Das Wachstum ist in der 'breiten Mittelschicht' der Industriebetriebe verankert. Diese hochqualifizierten Betriebe sind oft von allochthoner Herkunft und unter anderem auch aus diesem Grund stark nach außen orientiert; dies gilt sowohl im Hinblick auf die Zulieferungen und die Vergabe von Aufträgen an Dritte als auch in bezug auf den Export. Insofern die Unternehmen zu einem großen Konzern gehören, können sie zumeist ziemlich selbständig Entscheidungen treffen und verfügen sie in dem genannten Konzentrationsgebiet auch vielfach über eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilungen.

Es ist von Bedeutung, diese Betriebe in Zukunft besser in die regionale Wirtschaft einzubetten, indem kleine Betriebe aus der Umgebung, ob sie nun mit anderen zusammenarbeiten oder nicht, ebenfalls zu Zulieferern dieser mittelgroßen Unternehmen gemacht werden. Durch informelle Kontakte, wie sie zum Beispiel auf Unternehmerkontaktmessen geknüpft werden können, entsteht ein Netz von Beziehungen; das hat die Erfahrung in der Region Twente gelehrt. Twente ist jedoch ein urban-industrieller Raum mit einer aktiven Technischen Universität und einer Reihe von Schlüsselfiguren in der Wirtschaft und im öffentlichen Leben, die ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl besitzen. Formelle Arbeitsgemeinschaften in bestimmten Bereichen wären ebenfalls denkbar, aber der Konkurrenzkampf der Betriebe untereinander verhindert dies oft. Mehr Aussicht auf Erfolg bieten gemeinsam getragene Schulungseinrichtungen; ein Beispiel dafür ist die Fachhochschule für Kunststoffe in Emmen (IHVO). Auf diese Weise bringt ein Wirtschaftszweig, auf den sich eine Region spezialisiert hat, seine eigenen Fachkräfte hervor, was auch auf andere (neue) Betriebe anziehend wirkt.

Kleine Unternehmen zur Ansiedlung zu bewegen, ist eine Aufgabe der Gemeinden, da sie Räumlichkeiten für die Unterbringung der Betriebe anbieten können. Durch die Einschaltung privater Partizipationsgesellschaften - in Anleh-

nung an die Aktivitäten der Industrie- und Handelskammern - können maßgeschneiderte regionale Kredite vergeben werden.

Weiterbildung ist auch innerhalb der Region möglich, etwa in Form von praxisorientierten Kursen über das Starten und das 'Durchstarten' eines Unternehmens. Die Zahl der startenden Unternehmen liegt in den nördlichen Niederlanden übrigens deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Vor allem in den alten Industrieregionen wie zum Beispiel Ostgroningen ist das Unternehmerpotential außerordentlich gering; in agrarisch und handwerklich orientierten Regionen ist es bedeutend größer.

Ein Problem für sich sind die großen Zweigbetriebe der niederländischen Konzerne. Dies ist zum Teil eine Folge der Krise in der Basismetallindustrie (Delfzijl); ferner spielen aber auch die bei Philips, Akzo, Fokker und den großen Molkereikooperationen stattfindenden Reorganisationen eine Rolle. Traditionelle Produkte werden nicht mehr hergestellt oder werden neuerdings in Schwellenländern für den Eigenbedarf produziert (zum Beispiel Schwarzweißfernsehergeräte); neue Produkte werden jedoch nicht von den zentralen Wirtschaftsräumen aus in die Peripherie verlagert. Das sind die Risiken einer 'branch plant economy', wird man sagen. Es kann noch hinzugefügt werden, daß die geschäftlichen Beziehungen zu anderen Betrieben im Norden des Landes praktisch unerheblich sind. So gibt beispielsweise Philips-Stadskanaal nur 11 Prozent der Summe seiner Materialeinkäufe in diesem Landesteil aus.

Dennoch darf eine Reihe von positiven Elementen nicht außer acht gelassen werden. Die großen Betriebe haben sich als krisenbeständiger erwiesen als die kleineren autochthonen Unternehmen. Darüber hinaus gehören sie zu modernen Sektoren und können somit neue Produkte in die peripheren Räume bringen. So wird zum Beispiel in Emmen das neue Aramideprojekt für superstarke Kunstfasern verwirklicht, nachdem Akzo in einer Versuchsfabrik in Arnheim die notwendige Vorarbeit geleistet hatte. Auch nicht alle Zweigbetriebe sind 'branch plants'. So ist beispielsweise Groningen der Hauptsitz der internationalen Abteilung für kleine Haushaltsgeräte von Philips, unter der Produktionsbetriebe innerhalb und außerhalb der nördlichen Niederlande ressortieren. Schließlich ist - bei einer stagnierenden Beschäftigung - ein 'upgrading' des Personals feststellbar aufgrund der Einführung neuer Maschinen, die bedient, programmiert und repariert werden müssen.

Regionalpolitik und Raumordnung in internationaler Sicht

Im Rahmen Europa 1993 wird erwartet, daß der Wettbewerb zwischen den Staaten untereinander durch die Konkurrenz zwischen den Großstädten, Regionen und dergleichen Entitäten ersetzt wird. Im vierten Raumordnungsbericht ist ein starker Kontrast bemerkbar zwischen den Grundzügen zur Förderung einer internationalen Orientierung und den Grundzügen zur Betreuung der Qualität des Alltagslebens. Dazwischen gibt es keine Hauptzüge. Die regionale Ausarbeitung dieses Raumordnungsberichtes ist in hohem Maße auf diese internationale Stellung bezogen, selbst, wenn diese internationalen Perspektiven fragwürdig sind, wie zum Beispiel in Twente, aber mehr noch im Norden des Landes. Wenn keine wirklichen Perspekti-

ven angeboten werden können, dann greift man nach einem Strohalm: dem Selbstpotential. Die Ausweisung von 14 Knotenpunkten, vier hiervon in peripheren Räumen, unterstreicht die Wichtigkeit, dieses Potential konzentriert auszunutzen, sowohl im internationalen wirtschaftlichen Rahmen als auch hinsichtlich der Strukturvergrößerung staatlich subventionierter Versorgungsbereiche wie Krankenhäuser, Hochschulen usw.

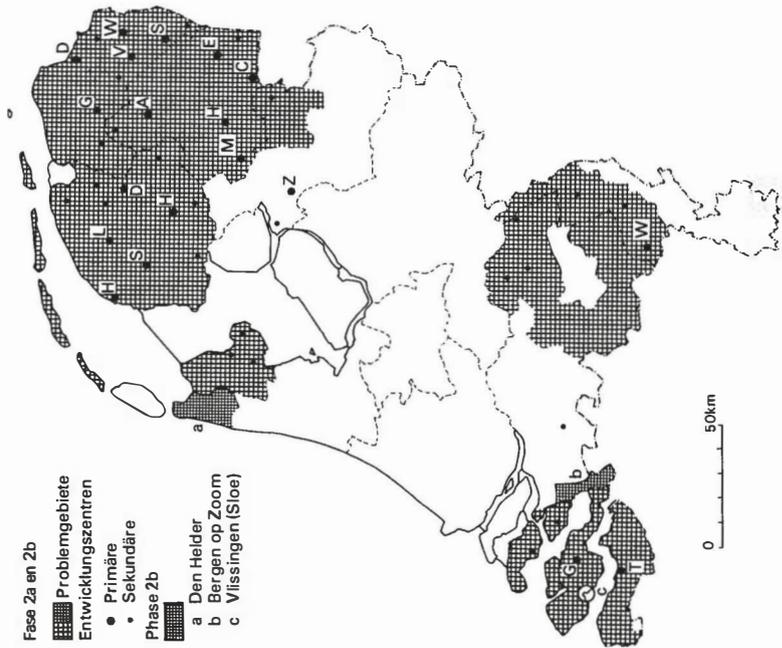
Wie bereits erwähnt, gibt es eine Verschiebung in der Dreiteilung Randstad-Intermediäre Regionen-Periphere Räume. Letztere werden wieder durch Auswanderung bedroht, weil ihre internationale geographische Lage in einem Zeitalter der großstädtischen 'producer services' statt der Industrialisierung ländlicher Räume ungünstig ist. Die Lokalisierung ausländischer Betriebe illustriert diesen Trend. Neue industrielle ausländische Betriebe gibt es im Norden gar nicht, dagegen ist der Süden des Landes viel besser positioniert, um einer Internationalisierung entgegenzukommen. Eine räumliche Arbeitsteilung stellt sich heraus: in Randstadagglomerationen sind Büros ausländischer Firmen lokalisiert, in der Nähe von Luft- und Seehäfen wie auch im Süden ist die moderne Logistik vorhanden und insofern es noch neue industrielle Betriebe gibt, sind diese in intermediären Gebieten im Süden angesiedelt.

Vor vierzig Jahren wurde ein Typ von Problemgebieten definiert, südliche und nördliche Gebiete waren durch die Agrarproblematik und durch die Neustrukturierung der Agrarindustrie betroffen. Im Süden kam noch hinzu, daß das Bevölkerungswachstum für niederländische Verhältnisse außerordentlich hoch war. Jetzt kann diese Region als eine in demographischem Sinne letzte einer Reihe gekennzeichnet werden. Zugleich ist die Prosperität dieser südlichen Regionen ein Kontrast zu großen Teilen von Groningen und Friesland, die von strukturellen Wirtschaftsproblemen betroffen sind. Im Regionalwirtschaftsbericht 1990-1994 ist diese Diskrepanz der Grund für eine Neuorientierung der Subventionspolitik. [Abb. 8] Im Westen des Landes ist ein urbanes Paradoxon zwischen einem internationalen Sektor des Arbeitsmarktes und einer strukturellen Arbeitslosigkeit in bestimmten städtischen Bezirken bemerkbar. Das wirkt sich als Wohnsegregation aus. Mit der wirtschaftlichen Erneuerung wird nun zugleich für eine soziale Erneuerung plädiert, um diese gesellschaftliche Segmentierung zu bewältigen.

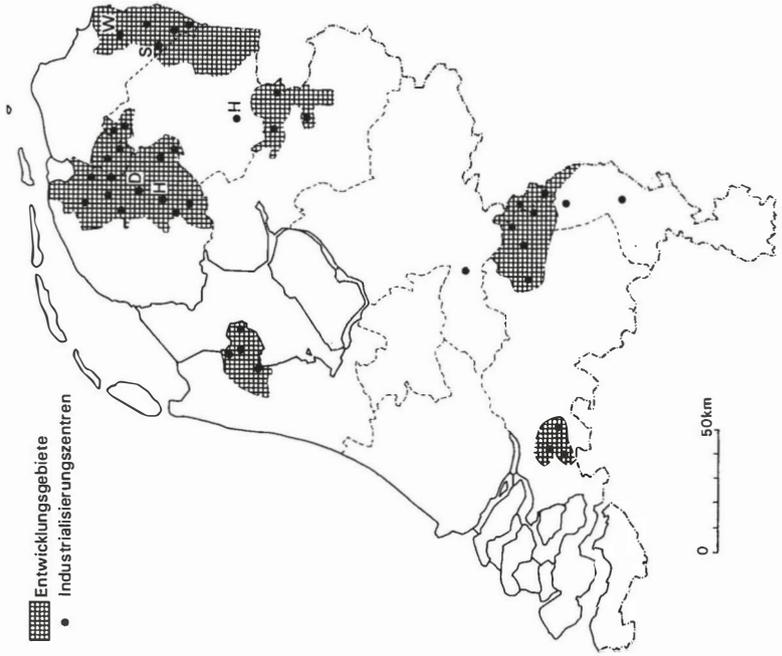
Regionalpolitik und Raumordnung haben sich gemeinsam einer Herausforderung zu stellen. Internationalisierung ist ein selektives Phänomen in sozial-geographischem Sinne. Der Staat könnte sich dafür einsetzen, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Bereichen Wohnungsbau, Unterricht und Versorgungseinrichtungen abzusichern. Eine Qualitätsverbesserung in bezug auf das Arbeitsangebot soll zusammen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf regionaler Ebene weiter durchgeführt werden. Regionen können eher einer aktiven Politik des Staates dienen, vorausgesetzt, daß Regionalinitiativen berücksichtigt werden!¹

¹ Für die Übersetzung des Aufsatzes danke ich Frau Silvia Andler und Herrn Dr. G. Hauser.

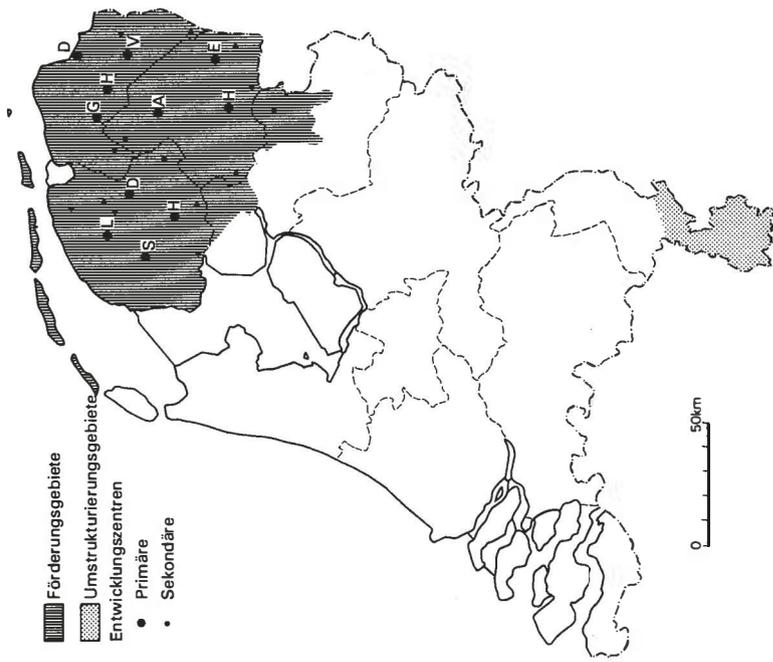
Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
Abbildung 2: Phase 2



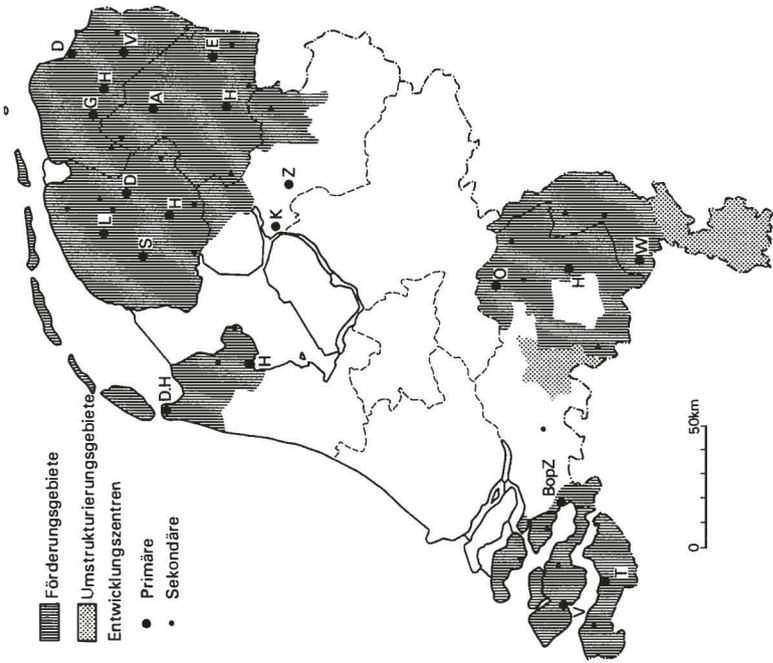
Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
Abbildung 1: Phase 1



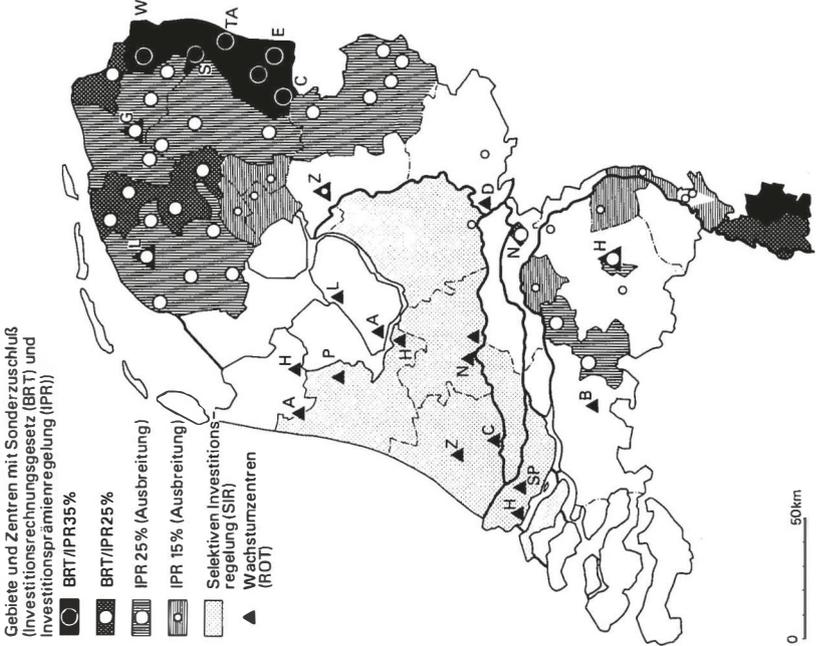
Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
 Abbildung 4: Phase 4



Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
 Abbildung 3: Phase 3



Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
Abbildung 6: Phase 6



Entwicklung der niederländischen Regionalpolitik
Abbildung 5: Phase 5

