

# Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

## Sammelband XXIV

Herausgegeben im Auftrage des  
Ministerpräsidenten Heinz Kühn  
vom Minister für Wissenschaft und Forschung  
Johannes Rau



VERKEHRS- UND WIRTSCHAFTS-VERLAG  
DR. BORGMANN, DORTMUND

# Probleme grenzüberschreitender Regionalpolitik in Nordwesteuropa

von

Staatssekretär Prof. Dr. F. Halstenberg,  
Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach den Römischen Verträgen sollen die sechs Gründungsstaaten der Gemeinschaft zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammenwachsen. Über die Vorteile des größeren Marktes sollen der Lebensstandard der Einwohner erhöht, der technische Fortschritt beschleunigt und eine gesunde Wirtschaftsentwicklung auch für die weniger begünstigten Gebiete sichergestellt werden.

Zwölf Jahre sind seit der Gründung der Gemeinschaft vergangen. Die Übergangszeit, in der ein gemeinsamer Warenmarkt entstanden ist, ging zu Ende.

## 1. Der Ausbau der Wirtschaft

als Grundvoraussetzung für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Nordwesteuropa verlangt die Ausrichtung auf Wachstum und lehnt die Erhaltung überholter Strukturen ab. Hier wird der Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und Regionalpolitik deutlich. Die Größenordnung der Gemeinschaft muß eine allgemeine dynamische Entwicklung ermöglichen, nicht nur ein rasches Wachstum von Produkten und Verbrauch, sondern auch eine bessere Nutzung der Arbeitskräfte und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Die „Nordseeregion“ bietet hierfür eine sehr günstige Ausgangslage, nämlich: die verkehrsgünstig zur Ostküste Nordamerikas gelegenen Seehäfen, vornehmlich im Rhein-Maas-Schelde-Delta (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen, Gent), aber auch im nordfranzösischen (z. B. Dünkirchen, Le Havre) und norddeutschen Küstenraum (z. B. Hamburg, Bremen, Wilhelmshaven, Emden), das ausgedehnte Binnenwasserstraßennetz und Pipelinesystem im Hinterland dieser großen Häfen mit Anschluß an den süd- und südosteuropäischen Raum, ein dichtes Eisenbahn- und Straßennetz und ein leistungsfähiges Netz von Groß- und Regionalflughäfen.

Zu dieser Grundausstattung des nordwesteuropäischen Raumes gehören auch das Vorhandensein genügend großer Flächen für die industriell-gewerbliche Nutzung (z. B. Seehäfengebiete, Bereich der Rheinschiene), ebenso zur Erfüllung von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen (z. B. Mittelgebirgslagen Ardennen-Eifel, Sauerland als Erholungsräume und Wasserreservoir) und für die landwirtschaftliche Erzeugung (z. B. das Münsterland, Teilräume Flanderns, Frieslands und Groningens).

Von besonderem Einfluß ist die hohe Einwohnerdichte, die im Durchschnitt bei rund 300 Einw./qkm liegt, insbesondere aber die Konzentration der Bevölkerung in Verdichtungsräumen von beachtlichem Ausmaß. Hier leben mehr als zwei Drittel der Bevölkerung (z. B. Randstadt Holland, Agglomeration Brüssel—Antwerpen—Gent, Rhein-Ruhr-Gebiet, Raum Aachen—Lüttich—Maastricht).

Die Standort- und Produktionsvorteile Nordwesteuropas können nur bei nachhaltiger, über die Handels- und Zollpolitik hinausgehender Überwindung der nationalen Grenzen freigesetzt werden. Hier ist einer der wesentlichen Ansatzpunkte der grenzüberschreitenden Regionalpolitik zu sehen. Sie wird zu oft lediglich mit der Umstrukturierung wachstumsschwacher Gebiete gleichgesetzt, während ihr Hauptziel die Steigerung des Wohlstandes in allen Regionen ist.

## 2. Abbau des sozialökonomischen Leistungsgefälles

Das ernüchternde Ergebnis, zu dem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer „Aufzeichnung über die Regionalpolitik in der Gemeinschaft“ (KOM 950) aus dem Jahre 1969 kommt, wird dabei nicht übersehen. In ihrer Begründung zum Vorschlag für eine Entscheidung des Rates auf dem Gebiet regionaler Entwicklung stellt die Kommission nämlich fest, „daß auch nach zwölfjähriger Entwicklung des gemeinsamen Marktes noch keine fühlbare Annäherung der regionalwirtschaftlichen Strukturen“ eingetreten sei.

Wenngleich diese für den gesamten EWG-Raum getroffene Feststellung für den nordwesteuropäischen Raum auch nur in abgeschwächter Form gelten dürfte, so sind doch auch hier die Entwicklungsunterschiede, insbesondere zwischen den mono-industriellen oder den vorwiegend landwirtschaftlich strukturierten Regionen einerseits und den Regionen mit günstigeren Wachstumsbedingungen andererseits noch zu groß. Hiermit teilweise verbunden sind die gravierenden Unterschiede im Einkommens- und Ausstattungsniveau zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Räumen, deren wirtschaftliche Tragfähigkeit in der Regel noch nicht für eine angemessene Einkommenserzielung ausreicht. Inzwischen hat sich im übrigen in allen Mitgliedsländern herausgestellt, daß die ländlichen Räume mit den herkömmlichen regionalpolitischen Maßnahmen, z. B. der Subventionierung der Landwirtschaft und Agrarstrukturverbesserung, nicht an den erwünschten Entwicklungsstand heranzuführen sind.

Von diesen hier nur grob skizzierten Entwicklungsrückständen sind die Grenzräume in Nordwesteuropa besonders stark betroffen, da sie zum einen in überwiegender Zahl die ungünstigeren Strukturen aufweisen (z. B. belgische, niederländische und deutsche Steinkohlenreviere und Textilgebiete) und zum anderen infolge ihrer Grenzlage Standortnachteile haben (z. B. mangelnde verkehrsmäßige Erschließung und geringe Besiedlungsdichte).

## 3. Gemeinsame Raumordnungskonzeption

Diese regionalen Unterschiede des wirtschaftlichen Wachstums sind ein deutlicher Hinweis dafür, daß nur eine europäische Raumordnungspolitik, die auf einer gemeinsam erarbeiteten und abgestimmten räumlichen Entwicklungskon-

zeption aufbaut, zu einer für alle Teilräume angemessenen Entwicklung führen kann. Diese Feststellung gilt trotz einiger bereits erfolgreich durchgeführter Einzelmaßnahmen z. B. auf dem Verkehrs- und Erholungssektor.

Hier sollen die Grundzüge einer solchen grenzüberschreitenden Entwicklungskonzeption angesprochen werden. Ausgehend von den großen Verdichtungsräumen wird sie ein System von Entwicklungsschwerpunkten bzw. zentralen Orten umfassen müssen, auf die die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszurichten ist. Das schließt z. B. ein, daß der Besuch von Hochschulen, die Inanspruchnahme von Krankenhäusern usw. über die nationalen Grenzen hinaus ermöglicht wird.

Das hierarchisch abgestufte System von Entwicklungsschwerpunkten ist durch ein System von Entwicklungsachsen (Transport- und Verkehrsbänder) zu ergänzen, das den notwendigen Güter- und Leistungsaustausch auf möglichst rationelle Weise erlaubt. Aufgabe der Entwicklungsachsen ist es auch, die Freiräume, besonders die Vorranggebiete der Erholung und der Wasserwirtschaft, so nah wie möglich an die Schwerpunkte der Besiedlung anzubinden.

Wie vergleichende Studien gezeigt haben, läßt sich besonders für den nordwesteuropäischen Raum feststellen, daß über die Grundsätze einer solchen Raumordnungskonzeption bereits weitgehende Übereinstimmung besteht.

Die wachsende Bedeutung, die der Schaffung des infrastrukturellen Rahmens bei der künftigen Landesentwicklung beizumessen ist, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in jüngster Zeit wieder mit Nachdruck hervorgehoben, so z. B. in dem Memorandum über die Industriepolitik der Gemeinschaft vom 9. April 1970.

Für die Erfüllung dieser Aufgabe ist auch die Anpassung der Verwaltungsstrukturen sowohl in den einzelnen Ländern als auch auf überstaatlicher Ebene eine wichtige Voraussetzung. Auf dieses Problem kann an dieser Stelle nur erinnernd hingewiesen werden.

#### **4. Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**

In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung sind bereits — insbesondere mit den Nachbarländern Belgien und Niederlande — größere Fortschritte erzielt worden.

Die vor drei Jahren, am 13. 6. 1967 gebildete Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission hat sich die Aufgabe gestellt, Grundsätze und Leitlinien für die Entwicklung von Verdichtungsräumen, ländlichen Gebieten und Räumen mit industrieller Monostruktur herauszuarbeiten, zentrale Orte und deren Nahbereiche darzustellen und Raumordnungsprogramme und Fachplanungen aufeinander abzustimmen. Für den deutsch-niederländischen Grenzraum wurde vor kurzem eine erste Übersicht für ein grenzüberschreitendes Netz zentraler Orte erarbeitet. Sie ist der Ausgangspunkt für die Festlegung eines Systems von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen, das die gemeinsame Grundlage für die wirtschaftliche und versorgungsmäßige Entwicklung in den Grenzräumen bilden muß.

Zwei regionale Unterkommissionen der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission befassen sich mit der Erarbeitung von grenzüberschreitenden Regionalplänen, mit der Abstimmung von grenzüberschreitenden und grenznahen Einzelplanungen sowie mit der Ausweisung und Förderung von Erholungsgebieten.

Die Unterkommission Süd, deren Vorsitz beim Lande Nordrhein-Westfalen liegt, erfaßt den deutsch-niederländischen Grenzraum im Bereich zwischen Arnhem/Nijmegen—Kleve/Emmerich/Bocholt im Norden und Aachen—Heerlen—Maastricht im Süden. In letzter Zeit wurden vorwiegend Planungsprobleme des Grenzraumes Aachen/Südlimburg behandelt, und zwar die Ausgestaltung des Wurmtales als Grünzone und die Herstellung einer Eisenbahnverbindung Aachen—Heerlen. Unter den weiteren Themen sind die Vorarbeiten für die Bildung eines grenzüberschreitenden Naturparks Maas—Schwalm—Nette zu nennen. Als jüngstes Beispiel für die angestrebte Abstimmung von Regionalplänen ist der soeben vorgelegte Entwurf zum Gebietsentwicklungsplan der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland — Teilabschnitt Rurtal — zu erwähnen. Der dem Erläuterungsbericht beigefügte Übersichtsplan „Raum Rurtal“ enthält nachrichtlich Eintragungen aus den Regionalplänen der angrenzenden niederländischen Gebiete (z. B. „Streekplan der Oost-elijke Mijnstreek“). Der Streekplan „Rijn en Ijssel“ der Provinz Gelderland war den deutschen Planungsdienststellen ebenfalls bereits im Entwurfsstadium zugeleitet worden.

Die Zusammenarbeit mit dem Königreich Belgien hatte sich anfangs auf die Vorbereitung eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien über einen grenzüberschreitenden Naturpark Eifel—Ardennen erstreckt<sup>1)</sup>. Im Verlauf der Verhandlungen wurden sich alle Beteiligten jedoch darüber einig, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung nicht auf diese Frage zu beschränken, sondern umfassender zu gestalten. Danach ist die Bildung einer Deutsch-Belgischen Raumordnungskommission nach dem Vorbild der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission vorgesehen. Der Abschluß der entsprechenden Staatsverträge ist im Herbst dieses Jahres zu erwarten.

Die Länder Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wollen darüber hinaus noch in diesem Jahr ein Europäisches Forschungsinstitut für Regional- und Stadtplanung gründen. Aufgabe dieses Institutes wird es vor allem sein, die vergleichende Grundlagenforschung für Raumordnung und Landesplanung, Regionalpolitik und Städtebau voranzutreiben und eine exakte Analyse der regionalen Entwicklungskräfte in den beteiligten Ländern vorzunehmen und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten. So ist zu hoffen, daß hier den einzelnen Regierungen Entscheidungshilfen vorgelegt werden können.

---

<sup>1)</sup> Am 3. 2. 1971 wurde in Gemünd der Vertrag über den Deutsch-Belgischen Naturpark, den zweiten Europäischen Naturpark, unterzeichnet.

## 5. Notwendige Abstimmung der Förderungsmaßnahmen

Aus der erwähnten Vorlage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom Oktober 1969 über die „Mittel eines Vorgehens der Gemeinschaft auf dem Gebiet regionaler Entwicklung“ verdient der Vorschlag zur Bildung eines „Ständigen Ausschusses für regionale Entwicklung“ besondere Beachtung. Der vorgeschlagene Ausschuss soll sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten und einem Mitglied der Kommission zusammensetzen und die Aussichten und die allgemeinen Programme der Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten sowie ganz allgemein die Probleme, die sich aus dem Gemeinsamen Markt für die Regionalpolitik ergeben, prüfen (Artikel 8 des Entwurfs).

Unter Berücksichtigung der in der Vorlage enthaltenen regionalpolitischen Zielsetzungen hinsichtlich des rationellen Einsatzes der Mittel der Europäischen Gemeinschaften, nämlich

- a) Schwerpunktmäßige Bündelung beim Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten und Transportachsen
- b) Aussonderung von Regionen, die vorrangig zu fördern sind
- c) Produktivitätsorientierte Gestaltung der Unternehmensbeihilfen

erscheint es unbedingt notwendig, daß in dem Ausschuss die Raumordnung und Landesentwicklung ständig vertreten ist.

Was die regionalpolitische Zielsetzung einer produktivitätsorientierten Gestaltung der Unternehmensbeihilfen betrifft, sind die Abweichungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EWG besonders groß. Es fällt zwar in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung, sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für die Abstellung etwaiger Mißstände einzusetzen. Dennoch gehört es zu den Aufgaben der Landesregierung, die bei der Ausübung der regionalen Wirtschaftsförderung aufgetretenen Mängel aufzuzeigen und auf eine Abänderung hinzuwirken.

Das zeigen zwei vor kurzem gestellte Kleine Anfragen aus dem Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen an die Landesregierung zur Problematik staatlicher Förderungsmaßnahmen zur Industrieansiedlung in grenznahen Gebieten der Niederlande und Belgiens (Landtagsdrucksachen Nr. 1978 und 1979 vom 4. und 5. Mai 1970). Die unterschiedlichen Möglichkeiten z. B. bei der Gewährung von Prämien, Zuschüssen und Steuerbefreiungen, bei der Subventionierung von Grundstückspreisen und Umschulungskosten können hier im einzelnen nicht dargelegt werden. Es steht jedoch außer Zweifel, daß sie in ihrer Wirkung zum Teil über das von der Kommission empfohlene Subventionsmaß hinausgehen und zu künstlichen Standortpräferenzen führen, die sich auf lange Sicht für das wirtschaftliche Wachstum in der Gemeinschaft negativ auswirken können. Eine wichtige Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften ist daher die Angleichung der direkten und indirekten staatlichen Hilfen und Auflagen (z. B. auch Umweltschutzbestimmungen).

Am Beispiel der sogenannten Fördergebiete soll kurz verdeutlicht werden, wie weit gespannt der Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Regionalpoli-

tik ist. So ist durch die unterschiedlichen Kriterien, die bei der Ermittlung z. B. der förderungsbedürftigen Gebiete des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bundesausbaugebiete, der Entwicklungs- bzw. Umstellungsgebiete in Belgien und der Entwicklungs- bzw. Strukturwandlungsgebiete in den Niederlanden zugrundegelegt werden, zunächst nur eine bedingte Vergleichbarkeit gegeben. Hinzu kommt, daß die Abgrenzung von Problemgebieten ohne die geforderte gemeinsame Konzeption der räumlichen Entwicklung des gesamten nordwesteuropäischen Raumes bereits im Ansatz problematisch erscheint, weil hierbei vor allem die funktionalen Gesichtspunkte nicht genügend berücksichtigt werden können.

Bei einer Gegenüberstellung der in den Förderungsgebieten gewährten finanziellen Mittel kommt man zu dem Ergebnis, daß die direkt geleisteten staatlichen Hilfen nicht selten den auf EWG-Ebene festgelegten Höchstsatz von 15 v. H. der Investitionssumme überschreiten. Zu berücksichtigen sind ferner die Möglichkeiten der indirekten finanziellen und rechtlichen Unterstützungs- bzw. Einflußmöglichkeiten, z. B. die vorherige Erschließung von Industriegelände und die Freistellung von staatlichen Auflagen beispielsweise hinsichtlich des Immissionsschutzes und der Abwasserbeseitigung.

Zusammenfassend sei gesagt, daß grenzüberschreitende Regionalpolitik die Erarbeitung einer geschlossenen Konzeption für die Entwicklung des jeweiligen Gebietes erfordert. Diese Konzeption darf sich nicht auf die räumliche Entwicklung beschränken, sie muß auch die notwendigen Durchführungsmaßnahmen umfassen und zu einer Harmonisierung der staatlichen Beihilfepolitik führen.

\*

Vorsitzender Prof. Dr. Röper :

Vielen Dank, Herr Staatssekretär, für Ihre Ausführungen. Es ist besonders reizvoll, daß Sie, Herr Dr. Stabenow, als Abteilungsleiter bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu dieser Darstellung aus der Sicht des Landes nun ein Korreferat aus der gesamteuropäischen Perspektive halten wollen.