

Christian Wille/Malte Helfer

Wirtschaftliche Transformationsprozesse und soziokulturelle Implikationen in der Großregion

1. Kurzportrait der Großregion

Der Beitrag betrachtet den Struktur- und Identitätswandel der letzten Jahrzehnte in der sog. „Großregion“, einer grenzüberschreitenden europäischen Kooperationsregion im Südwesten Deutschlands. Sie besteht aus den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland von deutscher Seite, der ostfranzösischen Region Lothringen, der südbelgischen Region Wallonien und dem souveränen Großherzogtum Luxemburg in ihrem Zentrum. Sie erstreckt sich zwischen Rhein, Mosel, Saar und Maas über eine Gesamtfläche von 65.401 km², also knapp der Fläche von Bayern. Hier leben 11,4 Mio. Menschen (1. 1. 2008), etwa 10 % weniger als in Bayern.



Abb. 1: Die administrativen Einheiten der Großregion. Quelle: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2007, Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion, S. 13.

Die Großregion entstand ursprünglich aus dem industriellen Kernraum Saar-Lor-Lux, der 1969 erstmals so genannt wurde. Als sich neben der industriellen Zusammenarbeit auch eine politische Kooperation mit dem Ziel einer koordinierten Regionalplanung etablierte, traten nach und nach der Landkreis Trier und die Region Westpfalz dazu, dann auch die ostbelgische Provinz Luxemburg, die in der Tat historisch und wirtschaftlich mit dem Saar-Lor-Lux-Raum eng verbunden ist. Da die belgische Provinz aber keine eigenen Entscheidungsbefugnisse hatte, wurde schließlich die gesamte Region Wallonien einbezogen – also die südliche Hälfte Belgiens – und folgerichtig dann auch das gesamte Bundesland Rheinland-Pfalz.

Da nun jede der beteiligten Regionen Wert darauf legte, in der Bezeichnung gleichrangig genannt zu werden, entstand die „Europäische Großregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonie-Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“. Für dieses Wortungetüm wurde bisher kein aussagekräftiger kürzerer Name gefunden. Inzwischen hat sich die Kurzbezeichnung „Großregion“ als Begriff etabliert, auch wenn dieser ungünstigerweise keinen regionalen Bezug herstellt. Die heute als offiziell geltende Abgrenzung der Großregion reicht fast vom Ärmelkanal im Westen bis hin zum Westerwald jenseits des Rheins am östlichen Rand der Region und damit deutlich über den historisch wie wirtschaftlich verflochtenen Raum hinaus. Die Großregion ist also ein Kompromiss, der sich nicht an dem zusammenhängenden Wirtschaftsraum orientiert, sondern an den großen administrativen Einheiten. Bemerkenswerterweise drückt sich dieser Kompromiss sogar im Logo der Großregion aus, das zwar die ganze Region zeigt, aber deutlich auf ihren Kernraum fokussiert, oder auch auf einer Karte der saarländischen Staatskanzlei, auf der die Großregion an ihren Rändern allmählich verblasst. Offensichtlich werden große Teile von Wallonien, Rheinland-Pfalz und Lothringen nur de jure zur Großregion gerechnet, nicht aber de facto.¹

1.1 Wirtschaft

Den wichtigsten Beschäftigungssektor stellt der Dienstleistungsbereich, der für knapp drei Viertel (73,4 %) der Arbeitsplätze in der Großregion steht. Am stärksten ausgeprägt ist der tertiäre Sektor in Wallonien und natürlich in Luxemburg, wo die Finanzwirtschaft und die Europäischen Institutionen dominieren. Mit nur 70 % etwas schwächer ausgeprägt ist der Tertiärbereich im Saarland und in Rheinland-Pfalz, wo die Schwerpunkte vor allem in den beiden, knapp 200.000 Einwohner zählenden Landeshauptstädten liegen. Die Industrie steht nur noch für ein knappes Viertel der Beschäftigung; die wichtigsten Industrien der Großregion sind der Fahrzeugbau, die Eisen- und Stahlindustrie und die Chemieindustrie, aber auch die Lebensmittelindustrie spielt eine wichtige Rolle.

¹ Wolfgang Brücher (2002): Grenzraum Saar-Lor-Lux – eine Modellregion für Europa? In: DEUFRAMAT, www.deuframat.de.

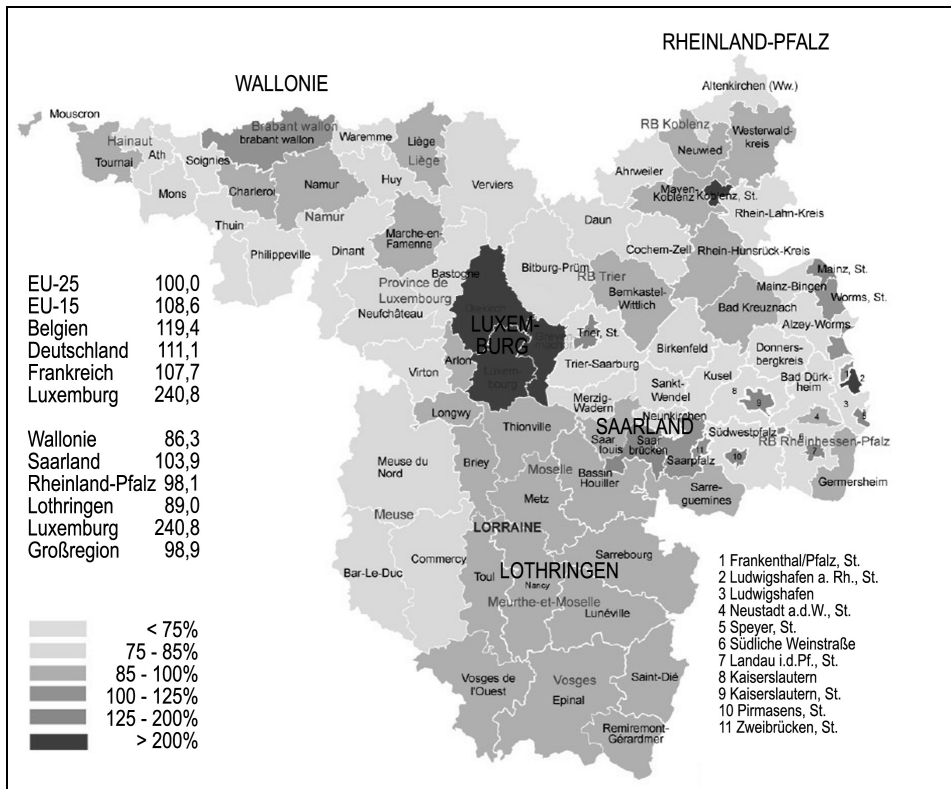


Abb. 2: Bruttoinlandprodukt je Einwohner (in KKS) in der Großregion. Angaben in % von EU-25 = 100; 2004. Die Situation wird dominiert durch das wirtschaftsstarke Luxemburg, dessen Pro-Kopf-Einkommen rund 2,5-mal so hoch liegt wie der EU-Durchschnitt. Quelle: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2007, Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion, S. 32, Daten: Eurostat.

1.2 Politische Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

In der Großregion wird seit vielen Jahrzehnten auf unterschiedlichen Feldern grenzüberschreitend zusammengearbeitet. Nachdem zunächst die gemeinsame Industriestruktur die Grundlage für Kooperation bildete, kam es im Zuge der Stahlkrise in den 70er-Jahren verstärkt zu Bemühungen um die gemeinsame Lösung insbesondere wirtschaftlicher Probleme, von denen die Teilräume über alle Grenzen hinweg betroffen sind. Im Vergleich zu anderen Grenzregionen in Europa gibt es in der Großregion eine Vielzahl an grenzübergreifenden Gremien, Institutionen, Arbeitsgruppen und Netzwerken, angefangen von politischen Institutionen, Verbänden und Vereinen über private Initiativen bis hin zu Unternehmen und einer virtuellen Universität der Großregion.

Der 1986 gegründete Interregionale Parlamentarier-Rat (IPR) setzt sich aus Mitgliedern der Parlamente der Teilregionen zusammen. Er hat beratende Funktion und soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene vorantreiben. Seit 1995 werden regelmäßig Gipfel der Großregion abgehalten, bei denen sich die höchsten politischen Vertreter der beteiligten Regionen austauschen

und gemeinsame Beschlüsse fassen. Angesichts des Problems, dass die Großregion bisher keine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt, ist beabsichtigt, demnächst einen Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) zu gründen, ein 2007 neu geschaffenes Instrument, das die grenzüberschreitende, transnationale und inter-regionale Zusammenarbeit erleichtern soll und sich international aus Staaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammensetzen kann.

1.3 Lebensweltlicher Raum der Bewohner der Grenzregion

Neben der politisch-planerischen Kooperation spielt die Überschreitung der Grenzen der Großregion eine wichtige Rolle im Alltag ihrer Bewohner. An den Kontaktflächen der einzelnen Regionen herrscht eine ausgeprägte grenzüberschreitende Mobilität von Konsum, Wohnen und Arbeiten. Deutsche kaufen Wein und Spezialitäten im französischen Supermarché, Franzosen kaufen technische Geräte oder Lebensmittel beim preiswerten deutschen Discounter, Luxemburger nutzen das breitere Warenangebot in den Nachbarländern. Belgier, Franzosen und Deutsche tanken billig in Luxemburg und kaufen dort Zigaretten, Kaffee und Alkoholika. Und immer mehr Luxemburger lassen sich in den billigeren Nachbarregionen nieder.

2. Struktur- und Identitätswandel

2.1 Wirtschaft. Vom Montandreeck zum „Dienstleistungsvieleck“

Der Kernraum der Großregion ist der Saar-Lor-Lux-Raum, eine grenzüberschreitende Altindustrieregion. Bedeutende Steinkohle- und Eisenerzvorkommen bildeten die Grundlage der Industrialisierung, die auf dem Kontinent in Wallonien ihren Anfang nahm: Die wallonischen Steinkohlenreviere erstrecken sich vom Borinage um Mons im Westen über das Pays Noir um Charleroi und das Centre um La Louvière bis nach Liège im Osten; die saarländisch-lothringische Lagerstätte reicht vom saarländischen Bexbach im Nordosten bis ins lothringische Faulquemont im Südwesten.² Die bedeutendste Eisenerzlagerstätte liegt zum größten Teil in Lothringen, sie erstreckt sich südlich von Nancy, beginnend über Metz und Thionville bis nach Longwy im Norden, wo sie sich nach Südwestluxemburg und in das südliche Wallonien fortsetzt, das über weitere wichtige Lagerstätten im Umfeld der Steinkohlenreviere von Charleroi und Liège verfügt.³

Sozioökonomische Dimension. Der Niedergang der Montanindustrie

Seit der Kohlenkrise der späten 50er-Jahre brach das erste wirtschaftliche Standbein weg, Mitte der 70er-Jahre folgte mit der Stahlkrise der Niedergang der zweiten Schlüsselbranche. In Wallonien schloss 1984 das letzte Steinkohlenbergwerk, in Lothringen 2004, im Saarland wird Mitte 2012 das letzte Bergwerk der Großregion schließen. Die Stahlindustrie hat sich nach einer sehr starken Schrumpfung wieder konsolidieren können, verfügt aber nur noch über einen Bruchteil der ehemaligen Standorte

² Malte Helfer (2008): Aufschwung und Niedergang des Steinkohlenbergbaus. In: GR-Atlas, www.gr-atlas.uni.lu.

³ Paul Thomes (2010): Eisen- und Stahlindustrie. In: GR-Atlas, www.gr-atlas.uni.lu.

und Beschäftigten. Der in Luxemburg ansässige Konzern ArcelorMittal steht aber immerhin für 10 % der weltweiten Stahlproduktion.

In der Großregion sind seit den 60er-Jahren rund 400.000 Arbeitsplätze im Montanbereich weggefallen, von denen ein guter Teil durch neue wirtschaftliche Aktivitäten ersetzt werden konnte. Zum Hoffnungsträger der industriellen Neuorientierung entwickelte sich seit Anfang der 70er-Jahre die Autoindustrie, die sich mit neuen Fabriken von Renault und Citroën in Lothringen, Ford in Saarlouis, Smart in Hambach und Daimler in Wörth am Rhein sowie zahlreichen Zulieferunternehmen zwar zum wichtigsten Faktor auf dem Arbeitsmarkt der Großregion entwickeln konnte, aber das Risiko einer neuen industriellen Monostrukturierung mit sich brachte, was nicht zuletzt in der aktuellen Finanzkrise deutlich wurde. Seit den 80er-Jahren entstanden die meisten neuen Arbeitsplätze jedoch im Dienstleistungssektor, der inzwischen den dynamischsten Bereich darstellt.

Der Strukturwandel in den Teilregionen

Die Umstrukturierungsphase verlief in den Teilräumen der Großregion bisher unterschiedlich erfolgreich. Das südbelgische Wallonien war vom Niedergang des einst bedeutenden Kohlenbergbaus zuerst und am stärksten betroffen, ab den 70er-Jahren folgten dann die Schließungen der meisten Eisenhütten und Stahlwerke vor allem in den Regionen Charleroi und Liège und in der Grenzregion im Dreiländereck mit Frankreich und Luxemburg. Anfang der 70er-Jahre waren noch 135.000 Arbeitnehmer im Montanbereich beschäftigt, bis heute fielen davon mehr als 100.000 Arbeitsplätze weg. Auch die Textilindustrie erfuhr einen Niedergang. Die rückläufigen Industriezweige, die weiterhin Arbeitsplätze abbauen, prägen jedoch – abgesehen vom 1984 völlig erloschenen Bergbau – nach wie vor die wallonische Wirtschaft. Erst allmählich tragen wachstumsorientierte Industriezweige wie Nahrungs- und Lebensmittelindustrie, Chemie und Metallverarbeitung sowie der Dienstleistungssektor, und hier insbesondere Unternehmensdienstleistungen, zum Strukturwandel in Wallonien bei. An einigen Standorten konnten jedoch bis heute kaum neue wirtschaftliche Strukturen entwickelt werden. Am besten steht dagegen innerhalb Walloniens die deutschsprachige Gemeinschaft da.

Im Saarland gingen seit den 70er-Jahren in der Montanindustrie 70.000 Arbeitsplätze verloren. Das Auslaufen des Bergbaus wurde immer wieder aus politischen bzw. wahltaktischen Motiven verzögert, sodass es nicht zu einer konsistenten Umstrukturierungsstrategie kam. Die Stahlindustrie wurde ab Ende der 70er-Jahre restrukturiert und auf wenige große Einheiten konzentriert, die heute wieder profitabel arbeiten, wie die zentrale Eisenhütte für das Saarland in Dillingen. Inzwischen hat sich der Dienstleistungssektor zum bedeutendsten Wirtschaftszweig entwickelt, die neuen Arbeitsplätze in innovativen und technologieorientierten Unternehmen konnten aber die industriellen Arbeitsplatzverluste nicht völlig ausgleichen. Die Industrie steht jedoch auch heute noch für ein Viertel der Arbeitsplätze, vor allem im Automobilbereich einschließlich der Zulieferunternehmen.

Lothringen bleibt immer noch eine Industrieregion, wenngleich dort seit den 70er-Jahren die meisten Arbeitsplätze im Bergbau, in der Stahl- und Textilindustrie verloren gingen. Der Ausstieg aus dem Bergbau wurde langfristig geplant, im 1994 geschlossenen „Pacte Charbonnier National“ (Nationaler Kohlepakt) wurde das Auslaufen für 2004 festgelegt, ein Fonds zur Reindustrialisierung des Kohlebeckens unterstützte die Umstrukturierung halbwegs erfolgreich mit der Ansiedlung von Maschinenbau, Fahrzeug- und Glasindustrie. Angesichts der einst 23 Eisenhüttenstandorte und der zahlreichen Erzbergwerke in Ostlothringen mit zusammen noch 90.000 Arbeitskräften

(1975) stellte der mit der Stahlkrise Mitte der 70er-Jahre beschleunigte Niedergang der Eisenindustrie die größere Herausforderung für Lothringen dar. Fast alle Standorte wurden aufgegeben, vielfach konnten bis heute keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten entwickelt werden. Nur der Arbeitsmarkt des benachbarten Luxemburg, in das nun Zigtausende aus den Becken von Longwy und Thionville pendeln, konnte diese Region retten.

Rheinland-Pfalz liegt außerhalb des montanindustriellen Kerns der Großregion und unterscheidet sich in der Entwicklung von den anderen Teilräumen. Hier dominieren vor allem im östlichen Randbereich der Großregion zum Rhein hin Chemie- und Automobilindustrie sowie Dienstleistungen, es gibt relativ strukturstarke Teilräume mit verhältnismäßig vielen mittelständischen, exportorientierten Unternehmen. Die eher ländlichen Räume im Westen dagegen standen wegen ihrer Grenzlage lange im Abseits der wirtschaftlichen Entwicklung und mussten in den letzten Jahrzehnten den Niedergang der einst bedeutenden Schuhindustrie und die starke Reduzierung der dort stationierten amerikanischen Streitkräfte verkraften.

In Luxemburg blieb bis Anfang der 70er-Jahre die Stahlindustrie das wirtschaftliche Rückgrat. Sie beschäftigte ein Viertel der Erwerbstätigen und machte fast zwei Drittel der Industrieproduktion aus. Entsprechend hart wurde das monostrukturell ausgerichtete Land von der Stahlkrise ab 1974 getroffen. Bis 1992 ging die Stahlproduktion um mehr als die Hälfte zurück, die Beschäftigtenzahl in diesem Sektor um zwei Drittel. Nach der Stilllegung des letzten Hochofens 1997 blieben nur einige Elektrostahlwerke übrig und im Südwesten des Großherzogtums entstanden zahlreiche Industriebrachen, die jetzt erst umstrukturiert werden. Luxemburg hatte ab Ende der 50er-Jahre halbwegs erfolgreich versucht, die Diversifizierung der Industrie zu motivieren, um sich von der Monostruktur zu lösen. Es gab Ansiedlungserfolge im Bereich der Chemie-, Kautschuk- und Kunststoffindustrie, in jüngerer Zeit (ab den 90er-Jahren) auch in der Elektro- und Elektronikindustrie. Schließlich trat aber der Dienstleistungssektor an die Stelle der Stahlindustrie und wurde zum wichtigsten Motor der Luxemburger Wirtschaft. Er konzentriert sich stark auf Luxemburg-Stadt und den umgebenden Ballungsraum.

In den 60er-Jahren begann die Entwicklung des Finanzplatzes, der heute zu den zehn weltweit bedeutendsten gehört. Das Großherzogtum distanzierte sich von den restriktiveren ausländischen Gesetzgebungen und konnte sich so zu einem bedeutenden internationalen Handelsplatz insbesondere für Investment-Fonds entwickeln. Internationale Banken ließen sich in großer Zahl in Luxemburg nieder, rund 200 Banken sind dort inzwischen etabliert. Heute macht der Finanzplatz ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts, ein Zehntel der nationalen Beschäftigung sowie ein Drittel der Steuereinnahmen des Staates aus. Ständig wird nach neuen Nischen gesucht, wie etwa Mikrofinanzierung in Entwicklungsländern oder Islamisches Finanzwesen. Zur Diversifizierung des Dienstleistungssektors wurde ab den 80er-Jahren die Ansiedlung von Versicherungen und Rückversicherungen, Telekommunikation, eCommerce (eBay Europe) und Unternehmensdienstleistungen gefördert. Eine weitere wichtige Säule des Luxemburger Dienstleistungsbereichs ist die Etablierung eines europäischen Verwaltungszentrums. Im sog. Europaviertel der Stadt Luxemburg wurden u. a. das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, der Europäische Gerichtshof, die Europäische Investitionsbank, verschiedene Dienststellen der Europäischen Kommission, der Europäische Rechnungshof und das Amt für Veröffentlichungen der EU angesiedelt. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat schließlich der Tanktourismus inklusive dem sog. Beigeschäft in den Tankstellenshops. Auf Kraftstoffe, Zigaretten, Kaffee und Alkohola werden in Luxemburg geringere Steuern erhoben als in den Nachbarländern, was

zur Folge hat, dass 70 % des Benzins und mehr als 90 % des Diesels an ausländische Kunden verkauft werden – und wohl auch 90 % der Zigaretten.

Luxemburg hat das höchste Pro-Kopf-Einkommen und die größte Wachstumsrate pro Einwohner der Großregion; von den offenen Stellen werden 70 % von Ausländern besetzt, was natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Nachbarregionen hat. Die Probleme, mit denen die im Umbruch befindlichen Altindustrieregionen aller vier Staaten konfrontiert sind, haben das Zusammenwachsen zu einem eng verflochtenen Wirtschaftsraum gefördert und auch zur Erarbeitung gemeinsamer Projekte geführt, wie zum Beispiel dem „Pôle Européen de Développement“, einem trinationalen Technologiepark im Dreiländereck Frankreich/Belgien/Luxemburg (1985). Nach wie vor haben aber verschiedene Gebiete der Großregion mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen, so etwa Liège und Charleroi in Wallonien, das Becken von Longwy in Lothringen, die Räume Neunkirchen und Völklingen im Saarland oder die Südwestpfalz. Die überwältigende Dominanz der montanindustriellen Großunternehmen in der Vergangenheit hat ein nur gering diversifiziertes Wirtschaftsgefüge mit zu wenig mittelständischen Unternehmen, schwachen Gründungsaktivitäten und vielfach einer unzureichend qualifizierten Bevölkerung zur Folge.^{4,5}

Soziokulturelle Dimension. Kohle und Stahl, konstitutiv für die Sozialgeschichte des Raums und die Regionalidentität

Kohle und Stahl prägten seit dem Beginn der Industrialisierung für lange Zeit die Wirtschaft der Großregion. In Wallonien, wo es zeitweise eine halbe Million Bergleute gab, im Saarland und in Lothringen, aber auch im Südwesten Luxemburgs sorgte der Montanbereich für Einkommen und einen starken Bevölkerungszuwachs; es entstanden regelrechte Arbeitergesellschaften. Die wertvollen Rohstoffe und Industrieanlagen standen immer wieder im Mittelpunkt der Konflikte zwischen Deutschland und Frankreich um Lothringen und das Land an der Saar. Dies ging sogar so weit, dass die politische Abgrenzung des zwischen Deutschland und Frankreich umstrittenen Saargebiets im Jahr 1920 sich primär an den Standorten der Bergwerke, der Eisenhütten und den Wohnorten der Bergleute und Hüttenarbeiter orientierte. Die Massenbeschäftigung eines bedeutenden Teils der Bevölkerung im Montanbereich schlug sich in gemeinsamen Wertevorstellungen nieder und begründete die Sozialgeschichte des davor landwirtschaftlich geprägten Raums. In den Familien waren die beruflichen Perspektiven klar: Man ging auf die Grub', man ging auf die Hütt', wie das schon der Vater und der Großvater getan hatten und wie das auch für den Sohn und den Enkel vorgesehen war. Man verstand sich als wichtiges, wenn auch kleines Teil des Bergwerks oder der Eisenhütte, die für das tägliche Brot sorgten, und identifizierte sich damit. Die umfassende Prägung von Raum und Gesellschaft durch die mit Abstand wichtigsten Wirtschaftsbereiche Kohle und Stahl sorgte für die Entfaltung einer regionalen Identität.

⁴ Europäische Territoriale Zusammenarbeit (2007–2013). Operationelles Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „Großregion“ (Entwurf), www.saarland.de/dokumente/thema_standort_saarland/OP-GR-24-10-07.PDF.

⁵ Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2007): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 5. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 10. Gipfel der Exekutive der Großregion.

Strukturwandel = Identitätsverlust?

Nach dem Bergwerkssterben und der Stahlkrise ließ die Bedeutung der beiden einst so dominierenden Wirtschaftsbereiche stark nach, auch wenn das letzte Bergwerk der Großregion immer noch einen der größten Arbeitgeber des Saarlandes darstellt und die stark geschrumpfte und konsolidierte Stahlindustrie, die immer noch Weltrang hat, inzwischen wieder gute Gewinne einstreicht. Die Bevölkerungskonzentration der Industrialisierungsphase blieb erhalten und auch die Arbeiterschicht spielt in den Altindustrieräumen bis heute noch eine größere Rolle in der Bevölkerungsstruktur als anderswo. Allerdings blieb die enorme Verringerung der Beschäftigung in Bergbau und Stahlindustrie nicht ohne Auswirkungen auf die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Wirtschaft und ihrer Region. So sind beispielsweise im letzten verbleibenden Kohlenrevier der Großregion bei Saarlouis die Gegner des Bergbaus inzwischen einflussreicher geworden als seine Befürworter. Mit dem allmählichen Verschwinden der materiellen Zeugen der Montanindustrie, der stillgelegten Fördertürme und Hochöfen aus der Landschaft, schwindet auch eine wichtige Grundlage für die Identifikation der Einwohner mit ihrer Region. Wenngleich heute die Grenzen mit einer vor zwei Jahrzehnten noch kaum vorstellbaren Selbstverständlichkeit überschritten werden – auch die beiden Verfasser pendeln täglich vom Saarland bzw. Wallonien nach Luxemburg –, so bietet die in vielerlei Hinsicht uneinheitliche Großregion mit ihren über elf Millionen Einwohnern doch keine gemeinsame Identität mehr.

2.2 Arbeitsmarkt. Grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität

Im Zuge des Strukturwandels, der in den Teilregionen unterschiedlich verlief und teilweise noch nicht abgeschlossen ist, nehmen in der Großregion immer mehr Arbeitskräfte eine Beschäftigung jenseits der nationalen Grenze auf. Angezogen durch das Beschäftigungsangebot und die besseren Verdienstmöglichkeiten in den benachbarten Regionen arbeiten sie als ‚Grenzgänger‘. Nach europäischem Gemeinschaftsrecht werden alle Arbeitnehmer und Selbstständige als Grenzgänger bezeichnet, die ihre Berufstätigkeit in einem EU-Mitgliedsstaat ausüben und in einem anderen EU-Mitgliedsstaat wohnen, in den sie in der Regel täglich – jedoch mindestens einmal wöchentlich – zurückkehren.⁶ Diese Definition gilt für den sozialen Schutz der betreffenden Arbeitnehmer. Der steuerrechtliche Grenzgängerbegriff ist restriktiver ausgerichtet und umfasst außerdem ein räumliches Kriterium, nach welchem eine Person in einer bestimmten Grenzzone wohnt und arbeitet. Wie oben angedeutet, kam es im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierungen in der Großregion zu erheblichen grenzüberschreitenden Verschiebungen der Arbeitskräfte. Im Folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen seit den 1960er-Jahren erläutert.

Sozioökonomische Dimension. Die Entwicklung der Arbeitskräftemobilität

Mit dem Einbruch des Beschäftigungsangebots im industriellen Sektor durch den Untergang von Kohle und Stahl seit den 60er-Jahren und durch die zurückgefahrenen Subventionspolitik in Paris in den 80er-Jahren pendeln immer mehr Arbeitnehmer in die Nachbarregion an ihren Arbeitsplatz. Dies wird besonders in den Hauptarbeitsregionen Saarland und Luxemburg deutlich. So wächst die Zahl der Grenzgänger aus Lothringen in die genannten Zielgebiete bis heute. Während die französische Region 1968 noch

⁶ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer.

7.000 Auspendler zählte, sind es 2008 bereits 95.000. Bis Anfang der 90er-Jahre war Deutschland bzw. das Saarland mit seinen Standorten des verarbeitenden Gewerbes die wichtigste Zieldestination für französische Grenzgänger. Ab 1991 zieht jedoch Luxemburg mit seinem attraktiven Beschäftigungsangebot im Dienstleistungssektor erstmals mehr Grenzgänger an als das Bundesland an der Saar. Seit der Jahrtausendwende entwickelt sich der Strom aus Frankreich ins Saarland sogar rückläufig. So erreichten die Grenzgängerzahlen im Saarland 2006 mit weniger als 21.000 Einpendlern ihren Tiefststand. Diese Entwicklung, die sich vermutlich auch in Zukunft fortsetzen wird, ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. So ist die Arbeitskräftenachfrage im Saarland aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation zurückgegangen. Des Weiteren sind viele Standorte des verarbeitenden Gewerbes – an denen die Grenzgänger zu einem hohen Anteil arbeiten – von der Schließung betroffen. Viele französische Grenzgänger, die bereits seit den 70er- bzw. 80er-Jahren in der saarländischen Industrie beschäftigt sind, scheiden heute altersbedingt aus dem Erwerbsleben aus. Die wenigsten der nachrückenden Lothringer beherrschen den lokalen Dialekt, das „Lothringer Platt“ bzw. das „Saarländische“, und ziehen so das französischsprachige Luxemburg zum Arbeiten vor.

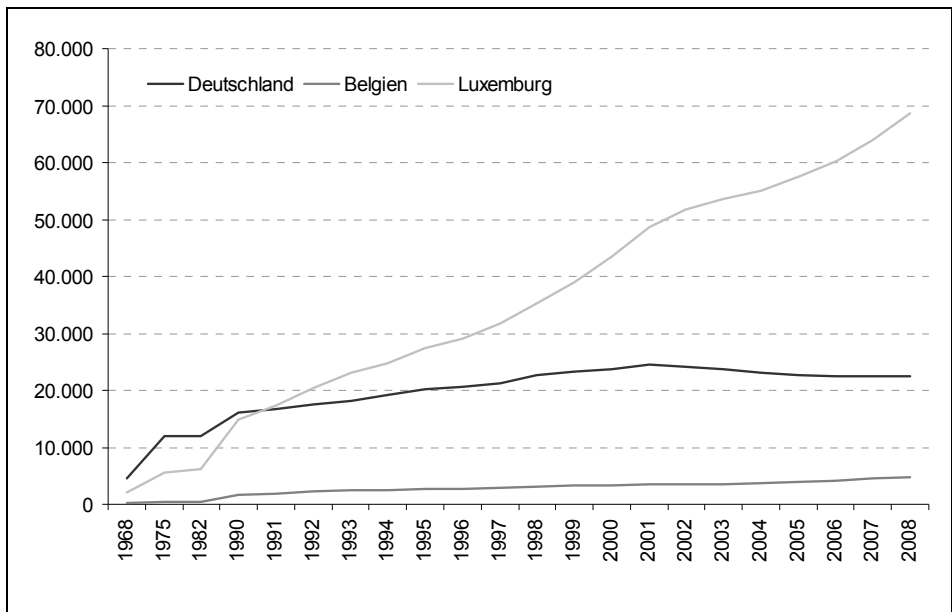


Abb. 3: Grenzgänger aus Lothringen nach Zielgebieten 1968–2008. Quelle: Institut national de la statistique et des études économiques (France).

Ferner ist die Entwicklung der aus Wallonien auspendelnden Arbeitnehmer bemerkenswert. Während hier seit Mitte der 70er-Jahre die Zahl der nach Frankreich pendelnden Grenzgänger abnimmt, steigt der Strom nach Deutschland leicht an. Die nachlassende Anziehungskraft der französischen Regionen liegt an der Schließung von lothringischen Hüttenstandorten und Zentren der Textilindustrie in der französischen Region Nord-Pas-de-Calais. Die zunehmende Anzahl von Grenzgängern nach Deutschland ist vermutlich auf den hohen Anteil der Pendler – darunter viele Deutsche – aus der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens nach Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Von

besonderer Bedeutung ist die Entwicklung der wallonischen Auspendler ins Großherzogtum, die sich mit 31.000 Personen (2008) auf einem quantitativ hohen Niveau bewegt. Ihre Zahl hat sich seit 1996 mehr als verdoppelt.

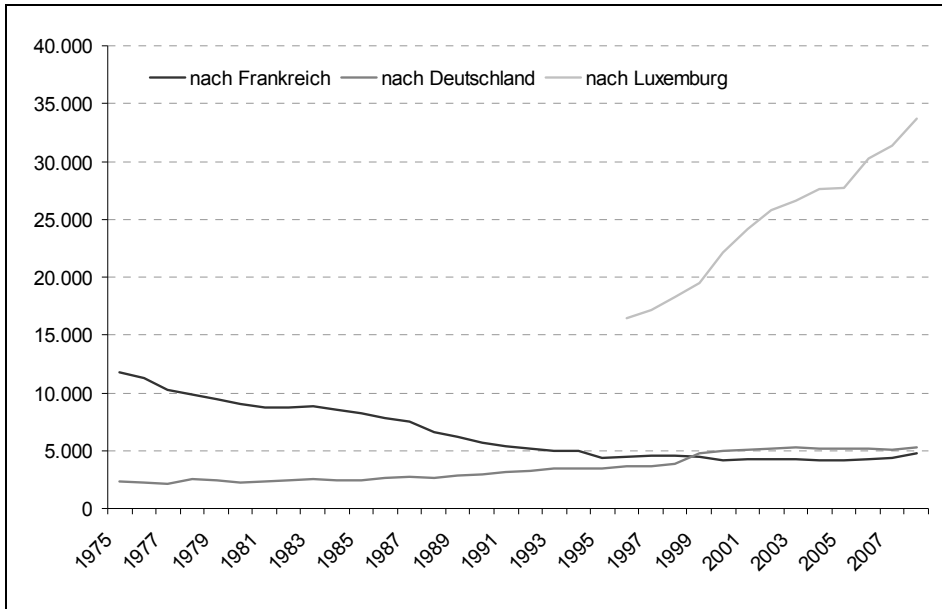


Abb. 4: Grenzgänger aus Wallonien nach Zielgebieten 1975–2008. Quelle: Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité (Belgique); eigene Berechnungen.

Schließlich ist auf das relativ junge Phänomen der Pendler aus Deutschland nach Luxemburg zu verweisen. Traditionell haben Grenzgänger aus Deutschland in Luxemburg eine relativ marginale Rolle gespielt. Seit der Jahrtausendwende ziehen ihre Entwicklungsraten jedoch an. So hat sich der Strom aus dem Saarland nach Luxemburg seit 2003 fast verdoppelt, man zählte im Jahr 2008 ca. 6.600 Grenzgänger. Die Zahl der Pendler aus Rheinland-Pfalz nach Luxemburg ist mit ca. 25.000 Auspendlern (2008) auf einem weitaus höheren Niveau anzusiedeln und hat sich seit 2003 um ein Drittel erhöht. Der starke Zuwachs der Grenzgänger aus den deutschen Bundesländern ist auf die angespannte eigene Arbeitsmarktsituation und auf das attraktive Beschäftigungsangebot im Großherzogtum zurückzuführen.

In der Gesamtbetrachtung⁷ ist festzuhalten, dass sich die Grenzgängerströme in der Großregion in den vergangenen 40 Jahren intensiviert und eine deutliche Ausrichtung auf das Großherzogtum erfahren haben. Dies wird insbesondere anhand der Momentaufnahme der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktverflechtungen im Jahr 2008 deutlich. Allein 73 % der Pendler in der Großregion arbeiten in Luxemburg, weitere 14 % arbeiten in Wallonien, die fast vollständig aus dem benachbarten Frankreich stammen. Schließlich ist das Saarland mit knapp 10 % der großregionalen Grenzgänger der drittgrößte Arbeitgeber für die Pendlerbeschäftigung. Unter den hier arbeitenden ‚Franzo-

⁷ Christian Wille (2010): Grenzgänger in der Großregion 1998–2008. In: GR-Atlas, www.gr-atlas.uni.lu.

sen‘ befindet sich jedoch ein Drittel „atypischer“ Grenzgänger, bei denen es sich um Deutsche handelt, die in Lothringen wohnen. Dieses sog. atypische Grenzgängerwesen gewinnt nicht nur in Lothringen an Bedeutung, ebenso in Rheinland-Pfalz und in Wallonien, wo sich aufgrund steigender Miet- und Lebenshaltungskosten immer mehr Luxemburger ansiedeln und weiterhin im Großherzogtum beschäftigt bleiben. Festzuhalten ist damit, dass heute (2008) die Mehrzahl der Grenzgänger in Luxemburg arbeitet, gefolgt von Wallonien und dem Saarland. Demgegenüber stellt allein Lothringen über die Hälfte der pendelnden grenzüberschreitenden Arbeitnehmer, gefolgt von Wallonien und Rheinland-Pfalz. Vor dem Hintergrund dieser intensiven Bewegungen werden die zentralen Merkmale des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts deutlich: einerseits die Asymmetrie der Ströme, die mit 146.669 Einpendlern und nur 919 Auspendlern besonders in Luxemburg augenfällig wird. Andererseits verzeichnen lediglich Luxemburg und das Saarland einen positiven Pendlersaldo, auch wenn an der Saar seit einigen Jahren der Grenzgängerstrom nach Luxemburg ansteigt und sich die Einpendlerzahlen aus Frankreich rückläufig entwickeln.

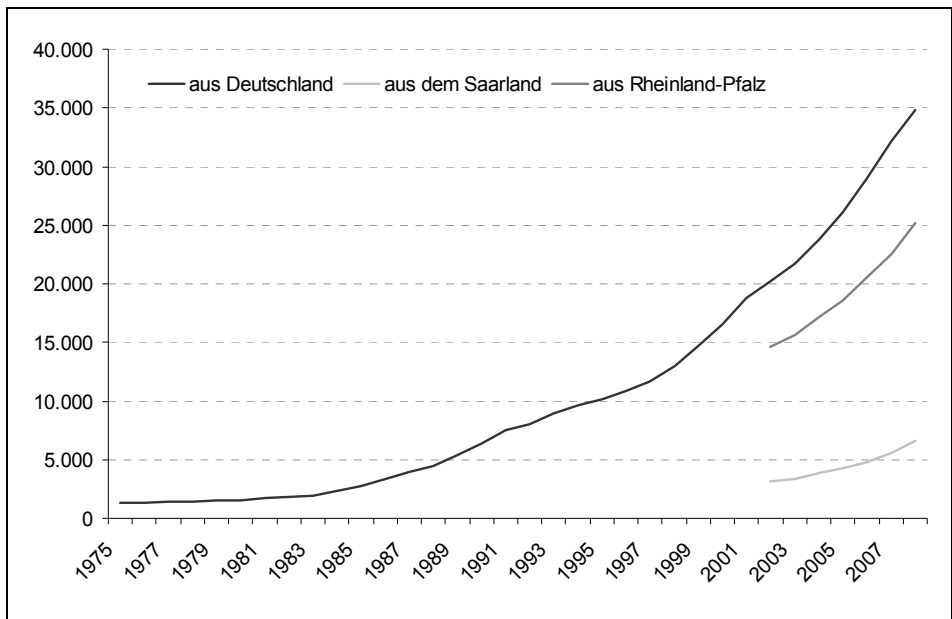


Abb. 5: Grenzgänger aus Deutschland nach Luxemburg 1975–2008. Quelle: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxembourg), Bundesagentur für Arbeit (Deutschland); Berechnungen: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle.

Der starke Zustrom der Grenzgänger aus den Nachbarregionen nach Luxemburg hat im Großherzogtum zu einer atypischen Arbeitsmarktsituation geführt. Hinsichtlich der drei zentralen Gruppen am Arbeitsmarkt, zu denen Erwerbstätige mit luxemburgischer Staatsbürgerschaft, ansässige Ausländer (vor allem Portugiesen und Italiener) und Grenzgänger zählen, hat in den letzten 30 Jahren eine erhebliche Verschiebung ihrer Anteile an den Erwerbstätigen stattgefunden. Mit dem Aufbau des Finanzplatzes Luxemburg und durch entsprechende Ausstrahlungseffekte auf benachbarte Branchen hat Anfang der 80er-Jahre ein massiver Rückgriff auf die Arbeitskräfte der Nachbar-

regionen eingesetzt. Bereits 1990 stellten Grenzgänger 20 % der Erwerbstätigen im Großherzogtum, zehn Jahre später (2001) überstieg die Zahl der Grenzgänger die der Erwerbstätigen mit luxemburgischer Staatsbürgerschaft. Das Wachstum der Grenzgängerbeschäftigung in Luxemburg hält ungebrochen an, sodass die Pendler heute (2008) 44 % der Erwerbstätigen stellen, gefolgt von Luxemburgern (29 %) und ansässigen Ausländern (27 %). Etwa die Hälfte der im Großherzogtum beschäftigten Grenzgänger kommt aus Frankreich und ca. jeweils ein Viertel aus Belgien und Deutschland. Mit der dargelegten Arbeitsmarktentwicklung verbunden ist nicht nur eine massive Präsenz der Grenzgänger im öffentlichen Leben, sondern ebenso eine starke Segmentierung des Arbeitsmarkts. So ziehen sich Luxemburger tendenziell in den öffentlichen und halböffentlichen Sektor zurück, wo sie weitgehend unter sich bleiben und vor der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte ‚geschützt‘ sind. Grenzgänger und ansässige Ausländer hingegen sind vor allem in der Privatwirtschaft und somit in den konjunktursensiblen Branchen vertreten⁸, was im Zuge der Krise (2008) spürbar wurde.

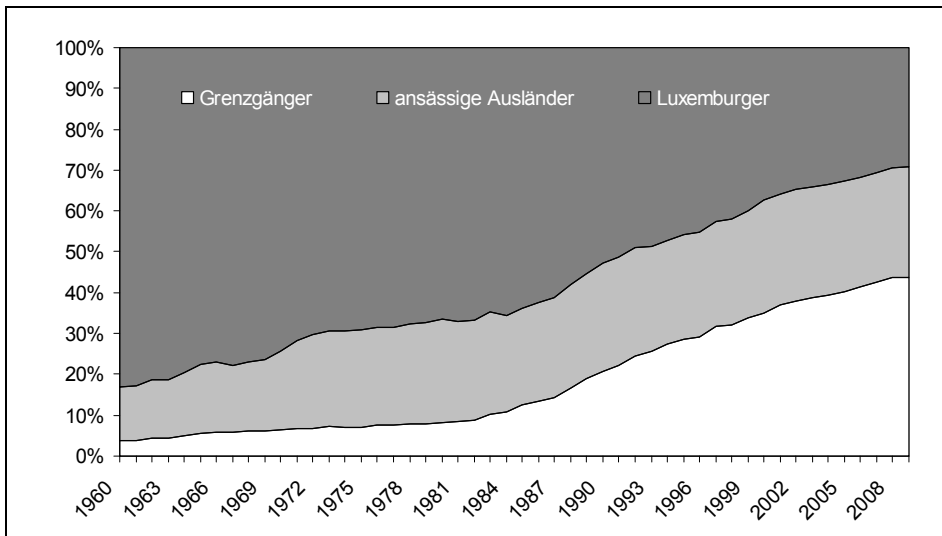


Abb. 6: Struktur des Arbeitsmarkts in Luxemburg 1960–2009 (Anteile in %). Quelle: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxembourg); Berechnungen: Service central de la statistique et des études économiques (Luxembourg).

Soziokulturelle Dimension – Wahrnehmung des Grenzgängerwesens in Luxemburg

Das außergewöhnliche quantitative Gewicht der Grenzgänger und die sich zuspitzende Segmentierung des Arbeitsmarkts gab Anlass, im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojekts⁹ die Wahrnehmung der Grenzgänger durch die Wohnbevölkerung in Luxemburg zu untersuchen. Im Zuge der Vorbereitung einer entsprechenden quantitativen Befragung wurden offene Interviews mit Luxemburgern durchgeführt.

⁸ Ebd.

⁹ Vgl. Projekt „Sozio-kulturelle Identitäten und Identitätspolitik in Luxemburg“ (2007–2010) der Unité de Recherche IPSE (Identité – Politiques, Sociétés, Espaces) an der Universität Luxemburg (www.ident.ipse.uni.lu).

Die Auswertung zeigt, dass vier zentrale Themenbereiche das Grenzgängerwesen ansprechen.¹⁰

- (1) Hinsichtlich wirtschaftlicher Fragen betonten die Befragten weitgehend die Unverzichtbarkeit der Grenzgänger und ihre Bedeutung für Wachstum und Wohlstand im Großherzogtum.
- (2) Mit Blick auf den Arbeitsmarkt wurden von einigen Befragten die vermeintliche Arbeitsplatzkonkurrenz und das „Brain Gain“ durch Grenzgänger herausgestellt. So waren einige der Ansicht, anstelle der Grenzgänger sollten die arbeitslosen Luxemburger beschäftigt werden, deren Anzahl in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen ist. Gleichzeitig jedoch wird darauf hingewiesen, dass die Grenzgänger die notwendigen Qualifikationen mitbringen, über die Luxemburger z. T. nicht verfügen.
- (3) Hinsichtlich der luxemburgischen Sprache wird von vielen Befragten auf die mangelnde kommunikative Kompetenz vieler Grenzgänger hingewiesen. Berichtet wird insbesondere von alltagsrelevanten Situationen wie etwa Einkauf, Gesundheitsversorgung oder Restaurantbesuch, in denen Luxemburger nicht in der eigenen Muttersprache kommunizieren könnten. Dementsprechend wird gefordert, Grenzgänger sollten verstärkt Luxemburgisch lernen oder sich „zumindest Mühe geben“.
- (4) Schließlich unterstreichen die Befragten, dass das Grenzgängerwesen für Luxemburg eine kulturelle Bereicherung sei, jedoch sollten sich die Grenzgänger mehr anpassen. Deutlich wird damit eine ambivalente Haltung der Wohnbevölkerung in Luxemburg, die sich aus dem Einfordern nach mehr Respekt bei gleichzeitiger kultureller Offenheit ableitet.

Auf Grundlage dieser Befunde wurden vier Aussagen entwickelt, die sich in eine sozio-ökonomische und soziokulturelle Dimension mit jeweils einem positiven und einem negativen Aspekt untergliedern. Dabei handelte es sich um folgende Items, die über vier Skalenpunkte (Zustimmung) abgebildet wurden.

Sozio-ökonomische Dimension des Grenzgängerwesens	Sozio-kulturelle Dimension des Grenzgängerwesens
(-) Grenzgänger nehmen den Luxemburgern die Arbeitsplätze weg. (ja: 34 %)	(-) Grenzgänger sind eine Bedrohung für die luxemburgische Sprache. (ja: 57 %)
(+) Grenzgänger werden in der Wirtschaft gebraucht. (ja: 87 %)	(+) Grenzgänger sind eine kulturelle Bereicherung für Luxemburg (ja: 55 %)

Tab. 1: Items zur Erhebung von Wahrnehmungsbildern hinsichtlich des Grenzgängerwesens durch die Wohnbevölkerung in Luxemburg (Zustimmung in %; die Antworten wurden bipolar [ja/nein] codiert). Quelle: IDENT, Universität Luxemburg.

¹⁰ Dazu ausführlich: Christel Baltes-Löhr, Agnès Prüm, Rachel Reckinger, Christian Wille (2010): Alltagskulturen und Identitäten. In: IPSE (Hg.): Doing Identity in Luxembourg. Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus. Bielefeld; Christian Wille (2010): Grenzgänger als „notwendiges Übel“? In: Michel Pauly (Hg.): Migration au Luxembourg et dans la Grande Région depuis 1980. Luxembourg (i. E.).

Am Antwortverhalten ist abzulesen, dass die Luxemburger Wohnbevölkerung das Grenzgängerwesen in sozioökonomischer Hinsicht tendenziell positiv wahrnimmt und dass der Anteil derjenigen, die negative Implikationen betonen – wie etwa eine Arbeitsmarktkonkurrenz –, vergleichsweise gering ist. Hingegen wird das Grenzgängerwesen mit Blick auf die luxemburgische Sprache und Kultur sowohl negativ als auch positiv – und somit ambivalent – wahrgenommen. Dieses Wahrnehmungsbild verweist einerseits auf das Bedürfnis der Wohnbevölkerung in Luxemburg nach einer Sicherung von Wachstum und Wohlstand durch die Grenzgänger, andererseits ist hiermit das Bedürfnis nach Abgrenzung bzw. nach Identitätsvergewisserung verknüpft. Oder in anderen Worten: Durch das erhobene Wahrnehmungsbild schillert ein Gefühl der Überfremdung durch, das sich aufgrund der hohen Abhängigkeit Luxemburgs von ausländischen Arbeitskräften nicht – wie in anderen Ländern – über ausländerfeindliche Alltagsdiskurse artikuliert, sondern vielmehr über die Betonung nationaler Identitätskonstrukte. Dabei kommt der luxemburgischen Sprache eine besondere Rolle zu. Nicht nur, dass ihre Beherrschung oder Nicht-Beherrschung über den Zugang zu bestimmten Arbeitsmarktsegmenten – wie etwa des öffentlichen und halböffentlichen Dienstes – entscheidet, die luxemburgische Sprache dient im Alltag vor allem der Identitätsmarkierung.¹¹

Zur Systematisierung des Wahrnehmungsbilds wurde das Antwortverhalten bestimmter sozialer Gruppen innerhalb der Wohnbevölkerung näher betrachtet. Exemplarisch werden an dieser Stelle ein negativer Aspekt der soziokulturellen und ein positiver Aspekt der sozioökonomischen Dimension des Grenzgängerwesens gegenübergestellt. Dabei geht es um die Unverzichtbarkeit des Grenzgängers für die luxemburgische Wirtschaft (+) und um die Bedrohung der luxemburgischen Sprache durch das Grenzgängerwesen (-). Vor diesem Hintergrund kristallisieren sich drei zentrale Gruppen heraus, die sich folgendermaßen charakterisieren lassen:

- (1) Die erste Gruppe umfasst Arbeitssuchende oder solche, die den Eintritt ins Berufsleben suchen (junge Erwachsene), niedrig Qualifizierte und Personen aus dem ländlichen Raum (Nord-Luxemburg). Sie konstruieren das Bild des arbeitsplatz- und sprachbedrohenden Grenzgängers und nehmen eher eine ablehnend-ausschließende Haltung gegenüber dem Grenzgängerwesen ein.
- (2) Die zweite Gruppe charakterisiert sich überwiegend durch ältere Menschen, hoch Qualifizierte und in der Hauptstadt ansässige Personen. Sie sehen die Grenzgänger weitgehend uneingeschränkt als wirtschaftlich notwendig an und relativieren die vermeintliche Bedrohung der luxemburgischen Sprache. Damit nehmen sie eine offensiv-einschließende Haltung gegenüber dem Grenzgängerwesen ein.
- (3) Die letzte Gruppe schließlich bilden überwiegend Luxemburger und Personen im öffentlichen Dienst. Sie betrachten das Grenzgängerwesen als wirtschaftlich unverzichtbar, betonen aber das sprachenbezogene Bedrohungsmoment. Sie nehmen somit eine offensive und zugleich defensive Haltung ein, was auf einen ambivalenten Status der Grenzgänger in Luxemburg verweist.

Zusammenfassend lassen sich drei Wahrnehmungsmuster festhalten und sozialräumlich verorten. Personen in ökonomisch instabilen Verhältnissen oder unter hohem Wettbewerbsdruck (Prekaristen) nehmen Grenzgänger sowohl auf sozioökonomischem als

¹¹ Vgl. Georges Lüdi (2008): Der Schweizer Sprachcocktail neu gemixt. Sprache als Brücke und Barriere. In: Daniel Jentsch-Müller (Hg.): Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst, Zürich 2008, S. 185–203.

auch auf soziokulturellem Gebiet negativ bzw. bedrohend wahr. Unter den Personen, die mit einem gewissen Bildungskapital ausgestattet sind und die sich in ökonomisch stabilen Verhältnissen befinden (Sekuristen), wird das Grenzgängerwesen in sozioökonomischer Hinsicht begrüßt, jedoch bestehen Unterschiede in soziokultureller Hinsicht: Die offensiven Sekuristen relativieren die sprachliche Bedrohung; die defensiven Sekuristen hingegen unterstreichen dieselbe, was auf Abgrenzungsprozesse durch die Betonung nationaler Identitätskonstrukte verweist.

3. Fazit und Ausblick

Die mit der Eisen- und Stahlkrise eingeläuteten Strukturwandelprozesse haben in der Großregion nicht nur zu einer Veränderung der Wirtschaftsstruktur geführt und damit zu einer Veränderung von regionalen Identitäten, auch der Strukturwandel hat neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeiten des wirtschaftlichen Wandels und des regionalen Gefälles hinsichtlich des Arbeitsplatz- und der Einkommensangebots, wurden die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten oftmals grenzüberschreitend wahrgenommen. Die Grenzgängerströme verweisen daher einerseits auf wirtschaftliche Divergenzen dies- und jenseitig einer nationalen Grenze, andererseits bieten Grenzgängerbewegungen – im Sinne des Konvergenzkriteriums – die Möglichkeit, schwierige Arbeitsmarktsituationen zu entspannen bzw. auf den jeweiligen Arbeitskräftebedarf adäquat zu reagieren.

Neben diesen sozioökonomischen Aspekten sind mit dem Grenzgängerwesen ebenso soziokulturelle Implikationen verbunden. Diese weitgehend vernachlässigte Dimension betrifft den mobilen Arbeitnehmer nicht nur im Hinblick auf seine subjektive Identitätsarbeit, seine sozialen Kontakte oder seine individuellen Lebens- und Erwerbsprojekte, sie betrifft vor allem auch Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Arbeitsregion. So kann die Personenfreizügigkeit zwar einen wichtigen Beitrag für Wachstum und Integration an den EU-Binnengrenzen leisten, die kollektiven Wahrnehmungsbilder hinsichtlich der Grenzgänger zeichnen aber mentale Grenzen nach, die sich über die Betonung zentraler Identitätskonstrukte – wie etwa nationale Kultur oder Sprache – artikulieren.

Dieses Ergebnis, das auf einer repräsentativen Befragung der Wohnbevölkerung in Luxemburg beruht, ist nur eingeschränkt auf die Situation in der ostdeutschen Grenzregion übertragbar, da hier die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität noch relativ gering ausgeprägt ist. So pendelten über die deutsch-polnische Grenze im Jahr 2007 nur 1.182 Personen aus Polen nach Deutschland bzw. 150 Personen aus Deutschland nach Polen an ihren Arbeitsplatz. Die Polen arbeiten in der deutschen Grenzregion überwiegend im primären Sektor, in der Schifffahrt und in der Bauwirtschaft. An der deutsch-tschechischen Grenze kommen täglich 233 Tschechen nach Sachsen zur Arbeit; umgekehrt sind es 300 Deutsche, die in Tschechien einer Beschäftigung als Grenzgänger nachgehen. Die niedrige grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität in diesem Raum wird u. a. auf das benachbarte Bundesland Bayern zurückgeführt, das durch höhere Einkommensmöglichkeiten mehr tschechische Grenzgänger in die Region lockt. Des Weiteren ist das regionale Gefälle zwischen Sachsen und Tschechien hinsichtlich Wirt-

schaftskraft und Arbeitskraft zu gering, um eine Sogwirkung auf potenziell mobile Arbeitskräfte zu entfalten.¹²

Im Zuge des weiteren Abbaus von Mobilitätshemmnissen (zum Beispiel Sprachbarrieren, Informationsdefizite, unzureichende Verkehrsinfrastruktur) und des erwarteten Konjunkturaufschwungs geht die Europäische Kommission für die ostdeutsche Grenzregion von einem Anwachsen der Grenzgängerzahlen aus. Es wird erwartet, dass dann insbesondere mehr polnische Grenzgänger in den Ballungsräumen Berlin, Dresden, Görlitz oder Cottbus eine Beschäftigung aufnehmen. Diese Entwicklung wird dann sicher als ein näheres Zusammenrücken der europäischen Nachbarstaaten gewertet, jedoch kann dies die Gefahr ‚neuer mentaler Grenzziehungen‘ in sich tragen, mit denen es sich dann vor dem Hintergrund des europäischen Kohäsionsgedankens auseinandersetzen gilt.

¹² European Commission (2009): Scientific Report of the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries. (Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) Luxembourg, S. 121 f.; 154 f.