

Sander, Birgit; Schmidt, Klaus-Dieter

**Article — Digitized Version**

## Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen: ein internationaler Vergleich

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Sander, Birgit; Schmidt, Klaus-Dieter (1998) : Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen: ein internationaler Vergleich, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 443-461

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1785>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen: Ein internationaler Vergleich\*

Von **Birgit Sander** und **Klaus-Dieter Schmidt**

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) – derzeit werden offizielle Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien und Zypern geführt – wird ein weiterer, großer Schritt zur Überwindung der Teilung Europas getan. Entsprechend dem Maastricht-Vertrag sind nicht nur die noch bestehenden Barrieren im grenzüberschreitenden Handel zu beseitigen, sondern auch solche, die Faktorwanderungen behindern oder unterbinden. Die Beitrittsländer werden Teil des europäischen Binnenmarktes.

Mit dem Beitritt von Polen und der Tschechischen Republik zur EU wird sich die wirtschaftliche Lage der Gebiete längs der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze schlagartig verändern. Sie rücken – geographisch – von der Peripherie ins Zentrum. Es ist aber umstritten, ob sie dabei ökonomisch gewinnen oder verlieren werden.

- Optimisten verweisen auf das große Potential zur Intensivierung der Arbeitsteilung. Es besteht in dem großen Wohlstandsgefälle von West nach Ost, was den Gebieten entlang der Grenze spezifische komparative Vorteile – eine reichhaltige Kapitalausstattung und ein hohes technologisches Niveau auf der einen Seite und niedrige Lohnkosten auf der anderen Seite – verschafft. In regionalwissenschaftlichen Abhandlungen findet sich häufig folgendes Szenario: Das europäische Wachstumszentrum, das sich heute in Form einer westwärts gebogenen „Banane“ von Südengland bis Norditalien erstreckt, werde sich künftig nach Osten verlagern. In seiner Nord-Süd-Ausdehnung werde es vom Baltikum bis an die Adria reichen. In diesem Szenario bilden die heutigen Grenzregionen im Osten das Rückgrat des neuen europäischen Wirtschaftsraumes (Blotevogel 1997).
- Pessimisten entwerfen ein ganz anderes Bild. Sie befürchten, daß die Schaffung binnenmarktwirtschaftlicher Verhältnisse allenfalls den Gebieten auf der östlichen Seite der Grenze Vorteile bringt. Die Gebiete auf der westlichen Seite würden dagegen durch den Abfluß von Kaufkraft und die Abwanderung von Arbeitsplätzen ihre ohnehin schwache wirtschaftliche Basis verlieren. Der Zustrom billiger Arbeitskräfte wird dort die Arbeitslosigkeit in die Höhe treiben. Es werde sich ein „neues Zonenrandgebiet“ herausbilden, in dem die Menschen auf Einkommenstransfers angewiesen blieben (Hamer 1998). Nicht einmal auf polnischer Seite hegt man große Zuversicht. Nach einer vielbeachteten neueren Projektion wird sich Polens Wachstumsgürtel in West-Ost-

---

\* Der Beitrag basiert auf Ergebnissen von zwei Forschungsprojekten, die von der EU-Kommission im Rahmen des Phare ACE Programms finanziell unterstützt wurden (Projekt-Nr. 94-0724-R und Nr. 96-2003-R). Erste Ergebnisse wurden veröffentlicht in: Gerling (1997), Gerling und Schmidt (1998), Sander (1997), Schmidt (1997).

Richtung längs der Hauptverkehrsachse Swiecko–Poznań–Warszawa–Terespol entwickeln, der von einem zweiten, in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Strang Gdańsk–Wrocław gekreuzt wird. Das Grenzgebiet zu Deutschland (mit Ausnahme der Stadt Szczecin und ihrem Umland) erscheint als zurückgebliebene Region (Rykiel 1997).

Die Kernfrage lautet daher: Welche wirtschaftlichen Perspektiven gibt es für die Gebiete längs des früheren Eisernen Vorhangs? Können sie von der Marktöffnung profitieren, indem sie ihre jeweiligen Standortvorteile zur Geltung bringen und wirtschaftlich aus ihrer Randlage herauswachsen? Oder werden sie weiter ins Abseits geraten und bestenfalls Transitkorridor für den expandierenden Handel zwischen West und Ost sein? Der folgende Beitrag versucht, darauf eine Antwort zu geben. Dazu bedient er sich des internationalen Vergleichs. Er nimmt dazu das Grenzgebiet zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko am Rio Grande in den Blick, das eines gemeinsam mit der Region an Oder und Neiße hat: ein großes Wohlstandsgefälle an der Grenze.

### **Entwicklungspotential von Grenzregionen: Theoretische Überlegungen**

Regionen, die längere Zeit durch eine geschlossene Grenze voneinander abgeschottet waren, weisen in der Regel große Entwicklungsunterschiede auf, die sie prädestiniert erscheinen lassen für die interindustrielle Arbeitsteilung: Die fortgeschrittene Region besitzt komparative Standortvorteile bei der Produktion wissensintensiver Güter, die zurückgebliebene Region bei der Produktion arbeitsintensiver Güter. Die Theorie nimmt an, daß sich nach Öffnung der Grenze die Unternehmen in den Regionen jeweils entsprechend spezialisieren werden. Dabei kommt es zur Handelsumlenkung und Handelsausweitung, wobei aus der fortgeschrittenen Region arbeitsintensive Fertigungen abwandern und wissensintensive zuwandern. Auf diese Weise werden die Produktionsfaktoren einer ökonomisch effizienteren Verwendung zugeführt: Kapital fließt in die zurückgebliebene Region, mobile Arbeitskräfte strömen in die fortgeschrittene Region. In der Folge gleichen sich längerfristig die Entwicklungsniveaus an. Das ist die Grundaussage des sogenannten Heckscher-Ohlin-Samuelson-Theorems (H-O-S) (Siebert 1994).

Das H-O-S-Theorem nimmt an, daß sich eine grenzüberschreitende Arbeitsteilung zuerst in benachbarten Regionen herausbildet, weil zwischen ihnen die Transportkosten niedriger sind als zwischen entfernten Regionen (Lösch 1940). Es vernachlässigt allerdings, daß die Arbeitsteilung gerade dort durch administrative Handelshemmnisse, schlechte Verkehrswege und Kommunikationsnetze oder durch eine verschiedenartige Mentalität der Menschen behindert werden kann. Das läßt die ökonomische Distanz zwischen benachbarten Regionen – ausgedrückt in Transportkosten – unter Umständen sehr groß werden. So schlägt der Vorteil der geographischen Nähe rasch in einen Nachteil um, wenn umständliche und langwierige Grenzformalitäten zu Verkehrsstaus führen, wie es an der deutsch-polnischen Grenze der Fall ist. Zudem ist zu berücksichtigen, daß durch

den Abbau von Handelsschranken die Regionen beiderseits der Grenze einen Teil ihrer Protektion verlieren, so daß sie im Vergleich zu den zentralen Regionen unattraktiver werden (Krugman und Venables 1990; Krugman 1991). Wenn also bei Investitionen in peripheren Regionen die Kosten höher sind als die erwarteten Erträge, werden das mobile Kapital und die mobilen Arbeitskräfte nicht nach dorthin wandern, sondern sie werden, soweit vorhanden, sogar von dort abwandern (Layard et al. 1992).

Die neue Außenhandelstheorie hat jedoch die Sichtweise der traditionellen Theorie nicht nur eingeschränkt, sie hat sie auch erweitert. So hat sie gezeigt, daß intensiver Handel zwischen zwei Regionen auch dann stattfinden kann, wenn keine komparativen Kostenvorteile bestehen. Voraussetzung dafür ist, daß die Kunden bei Gütern gleicher Beschaffenheit und Verwendung unterschiedliche Präferenzen, etwa in bezug auf die Qualität oder das Aussehen, haben. Dann kommt es zu sogenanntem intraindustriellem Handel. So können sich die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vor allem in vertikaler Richtung in die intraindustrielle Arbeitsteilung eingliedern (Siebert 1998).

Die neue Wachstumstheorie, die die regional-ökonomische Forschung ebenfalls stark beeinflußt hat, läßt denn auch prinzipiell offen, ob freier Handel und unbegrenzte Faktormobilität zu Konvergenz oder Divergenz von Regionen führt. Vielmehr hängt die wirtschaftliche Entwicklung von der Wissensakkumulation ab (Romer 1986; Sala-i-Martin 1990; Grossman und Helpman 1991). Diese findet aber in der Regel in den Zentren eines Landes statt — höchst selten errichteten Unternehmen ihre Forschungs- und Entwicklungskapazitäten an der Peripherie. Es bedarf daher einer Reihe von Annahmen, um Aufholprozesse in peripheren, wenig entwickelten Regionen zu erklären. Zu diesen Annahmen gehört, daß die Wissensvermehrung sprunghaft erfolgt und daß davon — via Technologietransfer — die zurückgebliebene Region mehr als die fortgeschrittene profitiert (Brezis et al. 1993). Eine wichtige Rolle spielt dabei der Zusammenhang zwischen räumlicher Nähe und Wissenstransfer (Porter 1990; Glaeser et al. 1992). So läßt sich argumentieren, daß Transfer von Wissen häufig nur durch persönliche Kontakte zustande kommt — und diese sind in der Regel zwischen benachbarten Gebieten enger als zwischen entfernteren Regionen (Sjöholm 1996): Informationen über neue Technologien und Fertigungsverfahren, neue Materialien und Rezepturen, neue Produkte und Dienstleistungen, neue Absatzkanäle und Marketingstrategien — das alles wird nur mit Akteuren geteilt, die man gut kennt und denen man vertrauen kann (Cheng 1984).

Gleichwohl ist auch der Aussagegehalt der neuen Außenhandelstheorie und der neuen Wachstumstheorie für die Erklärung räumlicher Integrationsprozesse beschränkt. Denn dort wird die überregionale Arbeitsteilung aus dem Blickwinkel von Unternehmen erklärt, die unabhängig voneinander operieren — und gegeneinander konkurrieren. Die moderne Industrieökonomik stellt dagegen den Kooperationsgedanken in den Mittelpunkt (Blaine 1994). Danach organisieren und koordinieren Unternehmen ihre gemeinsamen Aktivitäten in Netzwerken (Sydow 1992). Sie versprechen sich davon Synergieeffekte (etwa durch gemeinsamen Einkauf oder durch die Abstimmung von Produktionsprogrammen und Marktstrategien) sowie eine Senkung der Transaktionskosten (etwa durch Besei-

tigung von Informationsasymmetrien oder durch das Poolen von Risiken). Konstitutive Elemente der Netzwerkbildung sind Verträge, die die Partner miteinander schließen – und auf deren Erfüllung sie bauen. Ein hohes Maß an Vertrauen ist deshalb eine unabdingbare Voraussetzung für dauerhafte Kooperationsbeziehungen.

Die Erkenntnisse der industrieökonomischen Forschung lassen sich mit denen der neuen Außenhandelstheorie und der neuen Wachstumstheorie kombinieren. Danach schafft dreierlei, eine unterschiedliche Faktorausstattung, ein umfangreicher Wissenstransfer und eine enge Kooperationsbereitschaft gute Voraussetzungen für eine dynamische Entwicklung in Grenzregionen.

## Unterschiedliche Entwicklungsmuster: Zwei Fallbeispiele

### *Rio Grande*

An der rund 2 000 Meilen langen Grenze zwischen den USA und Mexiko hat sich die sogenannte Maquiladora-Industrie entwickelt, die ein System des „international production sharing“ darstellt, bei dem die verschiedenen Teile der Wertschöpfungskette je nach ihrer Faktorintensität an verschiedenen Standorten angesiedelt werden.<sup>1</sup> In den mexikanischen Grenzstaaten umfaßt die Maquiladora-Industrie gegenwärtig rund 2 200 Unternehmen und rund 770 000 Arbeitsplätze, die meisten davon im Verarbeitenden Gewerbe.<sup>2</sup> Ihre Entwicklung begann Mitte der sechziger Jahre. Damals war die nördliche Region Mexikos von Arbeitslosigkeit geprägt<sup>3</sup>, und in den USA befanden sich die Produzenten des Verarbeitenden Gewerbes unter starkem Kosten- und Wettbewerbsdruck. Die mexikanische Grenzregion bot ihnen potentiell attraktive Standorte zur Verlagerung arbeitsintensiver Produktionen: Billige Arbeitskräfte waren dort reichlich verfügbar, und die Kosten für Transporte von und zur mexikanischen Grenze waren für nahezu jeden Ort in den USA geringer als die Kosten für Transporte aus anderen bzw. in andere Niedriglohnländer, etwa in Asien.

Den Anstoß zur Entwicklung der Maquiladora-Industrie gab 1965 das Grenzindustrialisierungsprogramm der mexikanischen Regierung.<sup>4</sup> Seitdem können ausländische Investoren in Mexiko Grundstücke erwerben und Unternehmen errichten, die einen Sonderstatus erhalten: Vor- und Zwischenprodukte, die diese Unternehmen aus dem Ausland beziehen, werden bei der Einfuhr von Import-

<sup>1</sup> „... the old 18th-Century German term *Veredelungsverkehr* (upgrading trade) describes the transaction better than any of the familiar terms of international economics and international trade theory.“ (Drucker 1977).

<sup>2</sup> In Mexiko insgesamt umfaßt die Maquiladora-Industrie in Mexiko knapp 3 000 Unternehmen und knapp eine Million Arbeitsplätze.

<sup>3</sup> In den USA lief 1964 das sogenannte Bracero-Programm aus, das es mexikanischen Landarbeitern ermöglicht hatte, zur Erntezeit in den USA zu arbeiten. Damit gab es keine legale Form der Arbeitskräftewanderung in US-Richtung mehr.

<sup>4</sup> Programa de Industrialización Fronteriza. 1962 war bereits ein sogenanntes Grenzentwicklungsprogramm (Programa Nacional Fronteriza, Pronaf) geschaffen worden, vor allem um physische und soziale Infrastruktur (Straßen, Schulen) zu finanzieren.

zöllen und Mehrwertsteuer befreit, wenn die daraus hergestellten Waren exportiert werden.<sup>5</sup> Die Errichtung von Maquiladora-Fabriken war zunächst auf einen Streifen entlang der Grenze zu den USA beschränkt, seit 1972 ist sie in ganz Mexiko möglich. Die Handelsgesetzgebung der USA, dem wichtigsten Handelspartner Mexikos, begünstigt ebenfalls die Ansiedlung von Montagewerken zur Entwicklung der Grenzregion. Beim Re-Import von Waren unterliegt nur der in Mexiko geschaffene Mehrwert der Besteuerung (Wilson 1992).<sup>6</sup> Eine dynamische Entwicklung der Maquiladora-Industrie ist vor allem seit Beginn der achtziger Jahre zu beobachten, seit die mexikanische Wirtschaftspolitik eine Strategie der außenwirtschaftlichen Öffnung und des exportorientierten Wachstums verfolgte und die Strategie der Importsubstitution aufgab (Pradilla Cobos 1991).

Charakteristisch für die Maquiladora-Industrie sind: ihre Konzentration an der nördlichen Grenze Mexikos, der Aufbau von Zwillingsfabriken auf der US-Seite der Grenze, die Ansiedlung der Werke in Industrieparks sowie der Einsatz von Start-up-Arrangements in Form sogenannter Shelter-Pläne (Sander 1997). Dem Konzept der Zwillingsfabrik zufolge bilden ein Montagewerk auf der mexikanischen Seite und ein Zulieferwerk auf der US-Seite ein grenzüberschreitendes, integriertes Produktionssystem (ADL 1964). Am mexikanischen Standort werden die arbeitsintensiven, am US-Standort die technologieintensiven Arbeitsgänge ausgeführt. Typischerweise befinden sich beide Werke im Eigentum des ausländischen Investors und unterstehen einem einheitlichen Management, das von der US-Seite aus operiert. Der Aufbau derartiger Produktionssysteme wird begünstigt durch die zahlreichen Paare von Zwillingsstädten entlang der Grenze. Dies war vor allem für den Beginn der Entwicklung bedeutsam.<sup>7</sup>

Unabhängig von der Wahl eines Maquiladora-Standortes an der Grenze oder im Binnenland bevorzugen ausländische Investoren die Ansiedlung in Industrieparks (Bolin 1989; 1991).<sup>8</sup> Derartige Industrieparks, ob in öffentlicher oder privater Regie, bieten die für den Aufbau und Betrieb einer Produktionsstätte notwendige standortgebundene Infrastruktur. Dies sind in erster Linie grundstücksbezogene Leistungen wie der Verkauf, die Vermietung und die Erschließung von Grundstücken (Straßen, Wasser, Abwasser, Elektrizität), die Errichtung, der Verkauf und die Vermietung von Gebäuden, einschließlich des Anschlusses an Kommunikationsnetze und des Angebots von Sicherheitsdiensten.

---

<sup>5</sup> Anfangs mußte die gesamte Produktion (re)exportiert werden, um in den Genuß der Zollprivilegien zu kommen, seit 1983 darf ein Teil der Produktion auch auf dem inländischen Markt abgesetzt werden. Seitdem werden die Exporterfordernisse schrittweise reduziert. Im Rahmen des Freihandelsabkommens der NAFTA besteht ab dem Jahr 2001 keine Beschränkung mehr. Dann kann entsprechend der Marktverhältnisse in Mexiko abgesetzt werden.

<sup>6</sup> Die US-Gewerkschaften haben gegen diese Bevorzugung ausländischer Montagewerke lange Zeit heftig protestiert. Sie befürchteten, die Verlagerung arbeitsintensiver Fertigungen vernichte Arbeitsplätze in den USA.

<sup>7</sup> Mitte der achtziger Jahre hatte etwa jede zehnte Maquiladora-Fabrik eine Schwesterfabrik jenseits der Grenze (Schwartz 1986).

<sup>8</sup> Ende 1997 gab es in den Grenzstaaten, einschließlich Nuevo Leon, etwa 140, in den übrigen Landesteilen knapp 90 Industrieparks (SIEM 1998).

Einige private Parks bieten ausländischen Investoren darüber hinaus im Rahmen sogenannter Shelter-Pläne die Möglichkeit, vor ihrer definitiven Entscheidung über ein investives Engagement, die Produktionsbedingungen vor Ort in einer Testphase kennenzulernen (Kent 1971; Bolin 1977; 1989). Der potentielle Investor stellt das Produktionskonzept zur Verfügung sowie Maschinen, Material und technisches Personal. Das Park-Management als lokaler Agent übernimmt es, dieses Konzept unter Produktionsbedingungen in Mexiko zu realisieren. Es trägt die Verantwortung für den Umgang mit den örtlichen Behörden, für die Beachtung und korrekte Anwendung der nationalen und bundesstaatlichen Gesetze sowie für die Überwindung von Sprach-, Mentalitäts- und Qualifikationsproblemen.

Shelter-Pläne sind ein umfassendes Dienstleistungs-Subcontracting bei dem der lokale Agent als Bindeglied zwischen den ausländischen Unternehmer und die örtlichen Stellen tritt (Bolin 1989; Pradilla Cobos 1991). Er übernimmt die lokalen, standortbedingten Risiken; der ausländische Investor die produktions- und marktbedingten. Diese Risikoallokation bietet insbesondere kleinen und mittleren Produzenten – oft erstmals – die Möglichkeit, die Vorteile einer Produktionsverlagerung an einen ausländischen Niedriglohnstandort wahrzunehmen (Fatemi 1990; Sander 1998).

Im Laufe von gut drei Jahrzehnten hat die Maquiladora-Industrie ein beachtliches Wachstum in quantitativer und qualitativer Weise vollzogen. Sie ist nach der Ölindustrie inzwischen der dynamischste Wirtschaftsbereich Mexikos, sowohl im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen als auch im Hinblick auf Exportleistungen und den Zufluß ausländischen Kapitals. Seit 1980 hat sich die Zahl der Unternehmen mehr als verfünffacht und die Zahl der Beschäftigten nahezu verachtacht. Die Grenzregion ist heute die Region mit dem stärksten Beschäftigungswachstum (Tabelle 1).<sup>9</sup>

Die Maquiladora-Industrie erzielt etwa die Hälfte der Exporte des Verarbeitenden Gewerbes und erwirtschaftet, anders als andere Zweige, beträchtliche Exportüberschüsse (Banco de México 1998; INEGI 1996; Banco Nacional de Comercio Exterior 1998). Auf die Maquiladora-Industrie entfiel in den vergangenen vier Jahren etwa die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen in den nördlichen Grenzstaaten und etwa ein Fünftel aller Direktinvestitionen in Mexiko (Tabelle 2). Am intensivsten sind die Kapitalverflechtungen mit den USA; von dort kommen rund 85 vH der Investitionen. Daneben spielen ostasiatische Investoren eine gewisse Rolle (Banco Nacional de Comercio Exterior 1998).

Die Maquiladora-Industrie, und mit ihr die nördliche Grenzregion Mexikos, ist weit stärker international integriert als national. Vorleistungsverflechtungen mit heimischen Zulieferern haben sich bislang nur in geringem Maß entwickelt. Den mexikanischen Unternehmen der Zulieferindustrie fehlt es, trotz zahlreicher nationaler Förderprogramme, im internationalen Vergleich noch immer an Wettbewerbsfähigkeit. Der Großteil der Zulieferungen kommt daher aus den USA und aus Asien.

<sup>9</sup> Es wird erwartet, daß allein in neugegründeten Maquiladora-Unternehmen 1998 rund 80 000 neue Arbeitsplätze entstehen werden (Mexican Forecast 1998).

Tabelle 1 – Unternehmen und Beschäftigte in der Maquiladora-Industrie 1980–1997

Jahr <sup>a</sup>	Grenzregionen <sup>b</sup>		Übrige Regionen		Insgesamt	
	Unternehmen	Beschäftigte	Unternehmen	Beschäftigte	Unternehmen	Beschäftigte
	Anzahl	1 000	Anzahl	1 000	Anzahl	1 000
1980	500	117	40	7	540	124
1985	740	210	50	10	790	220
1990	1 520	390	270	50	1 790	440
1995	1 790	570	480	110	2 270	680
1996	1 970	650	580	150	2 550	800
1997	2 190	760	680	180	2 870	940

<sup>a</sup> Stand zum Jahresende. – <sup>b</sup> Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas.

Quelle: INEGI (1998).

Tabelle 2 – Ausländische Direktinvestitionen in Mexiko nach Regionen und Wirtschaftsbereichen 1994–1997

	1994	1995	1996	1997	1994–1997
a) Verarbeitendes Gewerbe insgesamt (Mill. US-\$)	5 900	4 300	3 500	3 400	17 100
b) Nördliche Grenzstaaten <sup>a</sup> (Mill. US-\$)	1 800	2 000	1 200	2 500	7 500
Maquiladora-Industrie Mill. US-\$	800	1 100	900	800	3 600
vH von a)	13	25	27	23	21
vH von b)	42	56	78	30	48

<sup>a</sup> Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas.

Quelle: Banco Nacional de Comercio Exterior (1998).

Von der nördlichen Grenzregion aus hat die Maquiladora-Industrie weiträumige Verflechtungen in die Industriekorridore der USA entwickelt: in den sogenannten pazifischen Korridor nach San Francisco und Sacramento, in den sogenannten westlichen Korridor nach Denver sowie in den zentralen und in den Golf-Korridor, nach Detroit und Chicago (Pradilla Cobos 1994). Darüber hinaus vollzieht die Industrie eine Entwicklung von Montagewerken (verlängerten Werkbänken) über integrierte Produktionsstätten und hin zu Zentren der Systementwicklung. Dabei folgt die technologisch-organisatorische Entwicklung der räumlichen. Beide Entwicklungslinien begannen jeweils im Norden und schreiten allmählich nach Süden voran (Wilson 1992; Carillo und Hualde 1997).

Die industrielle Entwicklung an der mexikanischen Grenze beeinflusst auch die wirtschaftliche Entwicklung in den USA – sowohl unmittelbar in der Grenzregion als auch mittelbar, in den von der Grenze entfernt gelegenen Industriezentren. Die Grenzstädte in den USA haben durch den Aufbau von Zulieferindustrien und die Ansiedlung von Anbietern unternehmensbezogener Dienstleistungen zum Teil kräftige Beschäftigungsimpulse erhalten<sup>10</sup>; die Unternehmen an den traditionellen Produktionsstandorten konnten ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. ‚Off-shore‘-Produktionen an der mexikanischen Grenze sind für US-Produzenten ein Teil ihrer Globalisierungsstrategie, bei der sie lohnkostenintensive Fertigungen an Niedriglohnstandorte verlagern. Dadurch gehen in den USA einfache Arbeitsplätze in der Montage verloren, doch es werden qualifizierte Arbeitsplätze in der Entwicklung, in der Komponentenfertigung, im Transport und in der Weiterverarbeitung gesichert (Salinas 1987; Gruben 1990). Zunehmend stützt auch die Erschließung des mexikanischen Marktes für Exporte von Konsumgütern Arbeitsplätze in den USA (Salinas 1987).

### *Oder-Neiße-Region*

Das deutsch-polnische Grenzgebiet an Oder und Neiße – grob markiert in westöstlicher Ausdehnung durch die Ballungsräume Berlin und Poznań sowie in nordsüdlicher Ausdehnung durch die von Szczecin und Dresden – ist eine wirtschaftlich schwache Region. Auf beiden Seiten der Grenze ist die Bevölkerungsdichte gering, der Industrialisierungsgrad niedrig und die Verkehrsinfrastruktur mangelhaft. Die früher bestehenden vielfältigen wirtschaftlichen Vernetzungen sind durch die Grenzverschiebung und die Umsiedlung großer Teile der Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg zerstört worden. Sie wurden unter kommunistischer Herrschaft nicht wieder neu geknüpft. Auch wenn die Propaganda nicht müde wurde, von einer „Freundschaftsgrenze“ zu sprechen – die Kontakte zwischen den Menschen blieben alles andere als eng. Zwar hat die DDR einige Anstrengungen gemacht, um längs der Grenze eine industrielle Basis aufzubauen, die maßgeblich auf Lieferungen von Rohstoffen durch die RGW-Partner beruhte – insbesondere Erdöl und Eisenerz aus der Sowjetunion sowie Steinkohle aus Polen. Doch die neuen großen Kombinate entwickelten sich nicht zum Nukleus für regionale Netzwerke, in die neben ortsansässigen deutschen auch polnische Produzenten eingebunden gewesen wären. Für Polen waren die westlichen Grenzgebiete ohnehin kein Schwerpunkt der regionalen Strukturpolitik. Die polnische Industrialisierungsstrategie setzte auf den Ausbau der Schwerindustrie an den traditionellen Standorten, vor allem in Oberschlesien. Im Ergebnis entfernten sich die Gebiete beiderseits der Grenze ökonomisch von den wirtschaftlichen Zentren ihres Landes.

Der Niedergang der Industrie im Zuge der Transformation hat die wirtschaftliche Basis auf beiden Seiten der Grenze weiter geschwächt. Die Arbeitslosigkeit ist entsprechend hoch. So beträgt auf polnischer Seite die Arbeitslosenquote in den

<sup>10</sup> In den Grenzstädten der USA entfielen in den achtziger Jahren etwa 10 vH der Arbeitsplätze auf Leistungsverflechtungen mit der Maquiladora-Industrie (Patrick 1990).

Woiwodschaften längs der Grenze (mit Ausnahme von Szczecin) fast 20 vH, rund 5 Prozentpunkte mehr als der Landesdurchschnitt (Kropiwnicki und Szewczyk 1998). Entsprechend gibt es ein großes Reservoir an Arbeitskräften. Auf deutscher Seite ist die Arbeitslosigkeit zwar nicht niedriger, jedoch sind dort die Löhne um ein Vielfaches höher als jenseits der Grenze. Das niedrige polnische Lohnniveau ist bisher aber nur für wenige Unternehmen ein Anreiz, sich auf der polnischen Seite anzusiedeln. Es haben sich offensichtlich nur rudimentäre Formen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Region entwickelt. Darüber darf auch der rege Einkaufstourismus nicht hinwegtäuschen (Malinowska und Wyznikiewicz 1998).

Es gibt bisher nur sehr wenig Informationen über die Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen beiderseits der Grenze – welchen Umfang und welche Formen sie haben, wie tief sie gehen und wie stabil sie sind, und vor allem wie sie die wirtschaftliche Entwicklung in der Region beeinflussen. Da Grenzregionen keine administrativen Einheiten bilden, tauchen sie in der amtlichen Statistik selten auf. Einige Anhaltspunkte liefert die räumliche Verteilung der (kumulierten) Investitionen ausländischer Unternehmen in Polen. Sie erreichten Ende 1997 nach verschiedenen Schätzungen eine Größenordnung von 15 Mrd. bis 18,5 Mrd. US-\$ (Orlowski und Szczepanska-Maciejuk 1998). Davon stammte rund ein Fünftel von deutschen Unternehmen, was vergleichsweise wenig ist, denn Deutschland und Polen sind als Nachbarn natürliche Kooperationspartner. Auffällig ist, daß sich westliche Unternehmen fast ausschließlich in den Agglomerationszentren engagieren – vor allem in der Hauptstadt Warszawa und ihrem Umland sowie, wenn auch in geringerem Umfang, im Umkreis von Kraków, Gdańsk, Szczecin, Poznań und Wrocław (Tabelle 3). An diesem Befund ändert sich auch dann nicht viel, wenn man die Investitionssummen zur Bevölkerungszahl oder zur Wirtschaftskraft in Beziehung setzt. Bisher sind die Gebiete entlang Polens Westgrenze für ausländische Investoren alles andere als attraktiv.

Es mag eingewandt werden, daß die Statistik die Kooperation im deutsch-polnischen Grenzraum unterzeichnet. Denn westliche Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen zu östlichen Partnern unterhalten, wollen häufig keine Kapitalbeteiligung eingehen (Schmidt 1998). So verlangt die Lohnveredelung, die bei weitem häufigste Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Ost und West, kein finanzielles Engagement. Die vorliegenden Untersuchungen – in der Regel Fallstudien aus ausgewählten Branchen oder ausgewählten Regionen – kommen aber zu einer ähnlichen Einschätzung: So war nach einer Erhebung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, bei etwa 800 Industrieunternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in Brandenburg der Umfang der Kooperationsbeziehungen mit ausländischen Partnern bei den Unternehmen mit Sitz im Grenzgebiet zu Polen nicht signifikant größer als bei den Unternehmen mit Sitz in einer entfernteren Region. Beide Gruppen machten jeweils im Durchschnitt etwa ein Fünftel der Umsätze mit Partnern im Ausland und bezogen jeweils ein Fünftel der Rohstoffe und Vorprodukte von dort (Tabelle 4).<sup>11</sup> Aus dem Rah-

---

<sup>11</sup> Das Datenmaterial läßt nicht erkennen, ob Beziehungen mit westlichen oder östlichen Auslandspartnern bestehen. Die Lieferungen und Bezüge von und mit Partnern auf der polnischen Seite der Grenze sind aber viel niedriger, als hier ausgewiesen.

Tabelle 3 – Räumliche Verteilung der ausländischen Kapitalbeteiligungen in Polen nach Woiwodschaften Ende 1996

	Mrd. Zloty	in vH	Nachrichtlich: in vH des gesamten Kapitals <sup>a</sup>
Insgesamt	18 712	100	76,8
darunter:			
in Agglomerationsräumen			
Warszawa	6 027	41,9	76,4
Poznań	997	7,0	70,0
Bielski	838	5,8	89,8
Wroclaw	603	4,2	87,9
Katowice	590	4,1	76,5
in westlichen Grenzregionen			
Szczecin	192	1,3	74,9
Zielona Góra	162	1,1	81,3
Gorzów	151	1,0	90,4
Jelinia Góra	77	0,5	91,0
Legnica	54	0,4	78,3
Nachrichtlich:			
Westliche Grenzregionen insgesamt	636	4,4	

<sup>a</sup> Nur Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung.

Quelle: Rocznik statystyczny województw (1997).

Tabelle 4 – Zum Stand der Kooperationsbeziehungen von Industrieunternehmen in Brandenburg mit ausländischen Partnern (Winter 1995/96)

	Anteil (vH) ...	
	des Auslandsumsatzes am gesamten Umsatz	der Auslandsbezüge an den gesamten Bezügen
Unternehmen insgesamt	20	21
davon in den Planungsregionen		
Uckermark-Barnim	24	7
Oderland-Spree	23	46
Lausitz-Spreewald	17	11
Nachrichtlich:		
Grenzgebiet Ost-Brandenburg <sup>a</sup>	20	20

<sup>a</sup> O.g. Planungsregionen.

Quelle: Eickelpasch et al. (1996).

men fallen nur recht hohe Bezugsquoten bei Unternehmen in der Oderland-Spree-Region. Diese kommen jedoch vornehmlich durch die beiden dort ansässigen Großunternehmen, den EKO-Stahlwerken in Eisenhüttenstadt und der Erdölraffinerie in Schwedt zustande, die den größten Teil der Rohstoffe aus dem östlichen Ausland beziehen.

Ein Problem ist offenbar, daß auf beiden Seiten der Grenze kleinere Unternehmen vorherrschen. Diese präferieren normalerweise Partner im näheren Umkreis, zu denen sie leicht Kontakt halten können. Entsprechend sind die Unternehmen im deutsch-polnischen Grenzraum fest in ihrer jeweiligen Region verwurzelt – enge „forward“ und „backward linkages“ bestehen ganz überwiegend zu Unternehmen im eigenen Hinterland. Mit grenzüberschreitenden Kooperationen tun sie sich hingegen sehr schwer (ETB 1995).

Gute Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit auf industrieller Basis bieten zwei Branchen, die in der Region eine gute Tradition hatten und teilweise immer noch haben: die Textilindustrie und die Bekleidungsindustrie sowie die Holzverarbeitung, vor allem die Möbelindustrie:

- Die Textilindustrie und die Bekleidungsindustrie haben traditionell in der Lausitz (konzentriert im Raum Guben–Forst–Cottbus) und in Niederschlesien (etwas breiter gestreut in den benachbarten Woiwodschaften Gorzów Wielkopolski und Zielona Góra) jeweils einen nationalen Schwerpunkt. Auf deutscher Seite sind beide Branchen im Zuge des Transformationsprozesses allerdings stark geschrumpft. Zahlreiche Unternehmen wurden liquidiert oder auf den Status von kleinen Betriebsstätten westdeutscher Unternehmen reduziert. Zu Neuansiedlungen ist es nur vereinzelt gekommen. In der Lausitz werden heute in der Textil- und in der Bekleidungsindustrie nicht einmal mehr 1000 Arbeitskräfte beschäftigt, vor der Wende waren es rund 12 000. Auf polnischer Seite haben die Unternehmen den Übergang in die Marktwirtschaft weitaus besser verkraftet. Die Beschäftigung wurde nur vergleichsweise wenig zurückgeführt; insgesamt gibt es dort in beiden Branchen noch etwa 15 000 Arbeitsplätze. Dennoch ist es bisher erst in wenigen Fällen zu grenzüberschreitenden Produktionsverflechtungen gekommen. Von den deutschen Unternehmen mit Produktionsstätten in Ostbrandenburg gehen so gut wie keine Lieferungen von Vormaterialien nach West-Polen, und auch die Bezüge von Halb- und Fertigfabrikaten aus der Region halten sich in engen Grenzen (Tabelle 5). Es bestehen jedoch interessanterweise eine Reihe von Kooperationen zwischen polnischen und deutschen Unternehmen außerhalb der Region. In der Regel handelt es sich um Lohnfertigungen. Nur ganz vereinzelt gibt es Bemühungen, Kooperationsnetzwerke aufzubauen, in denen die polnische Seite in anspruchsvollen Aufgaben eingebunden ist.<sup>12</sup>

Anders als für die deutschen Unternehmen hat für die Unternehmen auf polnischer Seite der Grenzraum (und darüber hinaus Berlin und sein Umland)

---

<sup>12</sup> Dazu gehört das Modellprojekt des „Center for Innovation and Technology Guben–Zielona Góra“ (CIT). Ziel ist es, eine eigene regionale Marke für Textilien und Bekleidung zu kreieren. Das Projekt befindet sich noch im Aufbau (Barjak 1997).

Tabelle 5 – Regionale Struktur der Lieferungen und Bezüge von Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Möbelindustrie im deutsch-polnischen Grenzraum (in vH)

Region	Textil- und Bekleidungsindustrie		Möbelindustrie	
	Lieferungen	Bezüge	Lieferungen	Bezüge
<i>Deutsche Unternehmen</i>				
Grenzregion Ost-Brandenburg	3,0	13,5	21,7	11,0
Grenzregion West-Polen	0,0	9,6	0,0	0,2
Berlin	4,5	0,0	4,7	1,3
Übrige Regionen der neuen Bundesländer	8,1	3,6	39,7	30,0
Alte Bundesländer	65,6	42,4	32,7	54,3
Ausland:	18,8	30,9	1,2	3,2
darunter: EU	13,1	26,4	0,6	2,7
<i>Polnische Unternehmen</i>				
Grenzregion West-Polen	25,4	11,0	24,4	49,3
Grenzregion Ost-Brandenburg	17,3	19,0	6,9	0,0
Berlin	13,0	16,0	3,8	0,0
Übriges Polen	7,1	13,5	14,4	27,9
Ausland	36,6	40,3		
darunter: EU	36,4	40,2	28,8	13,8

Quelle: Krätke et al. (1997).

große Bedeutung: Ein Drittel der Produktion wird nach dorthin verkauft, und ein Drittel der Rohstoffe und Vormaterialien werden von dort bezogen. Dies zeigt, welche Möglichkeiten für eine grenzüberschreitende Kooperation der Grenzraum bietet. Entscheidend ist allerdings, daß sich auch auf deutscher Seite mehr Unternehmen ansiedeln.

- Auch die Holzverarbeitende Industrie hat auf polnischer Seite einen regionalen Schwerpunkt. Etwa ein Sechstel der gesamten polnischen Produktionskapazitäten ist in den Woiwodschaften Zielona Góra und Jelenia Góra sowie etwas weiter westlich, im Umkreis von Poznań<sup>13</sup>, angesiedelt. Es gibt dort derzeit etwa 8 000 Arbeitsplätze in der Branche, einige hundert mehr als vor 1990. Fast alle großen deutschen Möbelproduzenten, die meisten freilich mit Sitz in Westdeutschland, haben dort investiert oder lassen zumindest fertigen. Sie haben aber kaum Produktions- und Vertriebsstätten auf deutscher Seite, in Ostbrandenburg oder Ostsachsen, erworben oder neu aufgebaut. Entsprechend gering sind die Verflechtungen zwischen deutschen und polnischen Unterneh-

<sup>13</sup> So bildet die 20 000 Einwohner zählende Stadt Swarzedz einen industriellen Distrikt mit rund 1 700 hochspezialisierten kleineren Unternehmen, davon viele in der Möbelbranche (Stein 1997).

men im Grenzgebiet. Für die polnischen Unternehmen ist dagegen das eigene Umland der wichtigste Absatz- und Bezugsmarkt. Die wenigen deutschen Unternehmen an der Grenze liefern vor allem in Gebiete in den neuen Bundesländern und beziehen auch den größten Teil der Materialien von dort.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß grenzüberschreitende Kooperationsbeziehungen im deutsch-polnischen Grenzgebiet eher die Ausnahme als die Regel sind. Das hat mehrere Gründe:

- Das wirtschaftliche Potential im Grenzgebiet ist schwach. Mit Ausnahme der Stadt Szczecin und ihrem Umland gibt es keine industriellen Agglomerationen. Mehr noch: Das Gebiet befindet sich geographisch in der Mitte zwischen großen nationalen Wirtschaftszentren, Berlin auf der einen sowie Poznań und Wrocław auf der anderen Seite. Investoren zieht es in der Regel dorthin. Berlins Hauptentwicklungsachse ist zudem nach Südwesten, nicht nach Osten, bei beiden polnischen Metropolen hingegen nach Osten, nicht nach Westen, gerichtet.
- Die Verkehrsinfrastruktur im Grenzgebiet ist völlig unzureichend. Es fehlen leistungsfähige Straßen- und Eisenbahnverbindungen vor allem in West-Ost-Richtung. Selbst von regionalen Wirtschaftszentren auf beiden Seiten sind die Gebiete nur schlecht zu erreichen.
- Die Beziehungen zwischen Deutschen und Polen sind durch die leidvollen Erfahrungen der Geschichte belastet. Die Grenze an Oder und Neiße ist das Ergebnis des Zweiten Weltkriegs. Die Menschen auf beiden Seiten – die meisten Polen sind Nachfahren von Umsiedlern, die weit im Osten zuhause waren, – begegnen einander noch immer mit Vorbehalten. Die Öffnung der Grenze wird von ihnen häufig mehr als Bedrohung empfunden und weniger als Chance. Mißtrauen erzeugt Unsicherheit – und das erhöht die Kosten einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Ein weiterer Grund für die geringen Integrationsfortschritte ist wohl auch der bürokratische Ansatz in der Wirtschaftspolitik. Im deutsch-polnischen Grenzgebiet sind eine Fülle von Gremien damit beschäftigt, grenzüberschreitende Aktivitäten zu initiieren, zu koordinieren und finanziell zu unterstützen.<sup>14</sup> Das funk-

---

<sup>14</sup> So wurden vier sogenannte Euroregionen gegründet – Organisationen, die den kommunalen Zweckverbänden nach deutschem Recht ähneln. Als Ziel wird von ihnen „die Schaffung grenzüberschreitender Einzugsgebiete für Wirtschaft und Dienstleistungen, die Umfunktionierung der Staatsgrenzen zu Verwaltungsgrenzen und die langfristige Umwandlung der nationalen Randlage der Grenzgebiete in eine Binnenlage“ deklariert (Pomerania 1996: 3). Vorbild dafür sind ähnliche Einrichtungen in westeuropäischen Grenzregionen, insbesondere im deutsch-niederländischen Grenzgebiet. Die dort praktizierte Zusammenarbeit gilt gemeinhin als vorbildlich in Europa (Malchus 1985). Kernidee ist, daß Unternehmen und kommunale Einrichtungen, die grenzüberschreitende Projekte in Angriff nehmen wollen, einen kompetenten Ansprechpartner haben, der sie bei der Vorbereitung ihres Vorhabens berät und unterstützt sowie gegebenenfalls den Zugang zu nationalen und supranationalen Finanzierungsquellen öffnet. Aus dem PHARE- und dem INTERREG II-Programm der EU wurden bisher fast eine halbe Million ECU für Projekte im deutsch-polnischen Grenzraum zur Verfügung gestellt.

tioniert jedoch eher schlecht als recht. Die Arbeit dieser Gremien wird dadurch erschwert, daß

- der Aufbau der Verwaltungsstruktur, und damit die Verteilung der Zuständigkeiten, auf beiden Seiten der Grenze recht unterschiedlich ist – so wird Deutschland föderalistisch, Polen zentralistisch regiert,
- die bürokratischen Abläufe sehr umständlich und zeitraubend sind – so sind in das Bewilligungsverfahren für Mittel aus dem INTERREG II-Programm mehrere staatliche Stellen involviert<sup>15</sup>,
- der räumliche Geltungsbereich der Programme häufig an der Grenze endet – so dürfen Gelder aus dem PHARE-Programm, die für Projekte in Polen bestimmt sind, nicht, auch nicht teilweise, auf deutscher Seite verwendet werden und umgekehrt.

Im Ergebnis bescheinigen Wissenschaftler der grenzüberschreitenden Regionalpolitik in der Oder-Neiße-Region eine sehr begrenzte Wirksamkeit (Scott und Collins 1997). Ihr Fazit lautet: Die Bemühungen, Kooperation „von oben“ zu organisieren, sind wenig aussichtsreich, wenn sie nicht durch Initiativen „von unten“ unterstützt werden.

### **Schlußfolgerungen**

Der Vergleich macht deutlich, daß für eine gedeihliche ökonomische Entwicklung von Grenzregionen eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein müssen:

Erstens muß ein ausreichendes Potential für eine Intensivierung der Arbeitsteilung vorhanden sein. Das kann, wie bei den hier betrachteten Regionen, eine unterschiedliche Faktorausstattung sein – an Oder und Neiße wie am Rio Grande ist es die reichliche Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte auf einer Seite der Grenze. Zudem muß ein leistungsfähiges Verkehrs- und Kommunikationsnetz bestehen oder geschaffen werden. Die Grenzüberquerung muß schnell und problemlos möglich sein. In dieser Hinsicht bietet die Oder-Neiße-Region gegenwärtig denkbar schlechte Bedingungen – mit langen Wartezeiten für den Straßengüterverkehr.

Zweitens müssen geeignete wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen gegeben sein oder geschaffen werden:

- Am Rio Grande setzt die Politik auf einen beiderseitigen selektiven Abbau von Handelshemmnissen; dies führt zu einer ölfleckartig voranschreitenden Liberalisierung, die in die Schaffung der nordamerikanischen Freihandelszone (Mexiko, USA, Kanada) mündet. Auch gibt es inzwischen eine leistungsfähige

---

<sup>15</sup> Anträge auf Fördermittel werden auf deutscher Seite in der Regel an die Geschäftsstellen der jeweiligen Euroregion gestellt. Sie werden dort zunächst evaluiert. Bei einer positiven Entscheidung werden sie an das Bundesministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten zur Bearbeitung weitergeleitet. In den Prozeß sind neben den Fondsverwaltern auch verschiedene Fachministerien eingeschaltet. Die Zuwendungs- und Ablehnungsbescheide werden schließlich von einem Lenkungsausschuß erteilt.

Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Dazu kommt ein Mix aus öffentlichen und privaten Standortmanagements.

- An Oder und Neiße setzt die Politik vornehmlich auf staatliche Entwicklungsprogramme. Es gibt eine Vielzahl von Organisationen, die sich um die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen, um die Förderung von Unternehmen und nicht zuletzt um die Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bemühen.

Drittens muß bei den Marktakteuren eine solide Basis gegenseitigen Vertrauens bestehen oder sich herausbilden. Am Rio Grande entwickeln sich sogenannte tiefe Integrationsformen, die, im Gegensatz zu einfachen Handelstransaktionen, auf dichtgeknüpften Produktionsnetzwerken beruhen. Sie wurden erst allmählich, vornehmlich durch private Akteure, aufgebaut. Verschiedene Formen des Dienstleistungs-Subcontracting, insbesondere die sogenannten Shelter-Pläne, sichern die Kooperationsbeziehungen gegen Risiken ab. In der Oder-Neiße-Region ist es bislang nicht gelungen, etwas Ähnliches zu schaffen.

Damit die geographische Verschiebung der EU-Außengrenzen auch zu einer ökonomischen Aufwertung des deutsch-polnischen Grenzraums und nicht zu einer weiteren Abwertung führt, ist jetzt die Wirtschaftspolitik gefordert:

- Nach dem Maastricht-Vertrag muß unter den Mitgliedsländern die Freizügigkeit im Warenhandel, beim Kapitalverkehr, bei der Arbeitskräftewanderung sowie bei der Niederlassung gewährleistet sein. Diese vier Grundfreiheiten sind unabdingbar für einen funktionierenden Binnenmarkt. Sie sollten deshalb nicht zur Verhandlungsmasse gehören. Es wäre für die Region nichts gewonnen, wenn etwa die bisherigen EU-Länder den Beitrittsländern im Gegenzug Schutz für deren Landwirtschaft oder Stahlindustrie anbieten würden, um dafür eine Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften einzuhandeln.
- Die Europäische Union räumt dem Ausbau der West-Ost-Verkehrsverbindungen zu Recht hohe Priorität ein. Die Verwirklichung der Pläne verzögert sich aber wegen der ungeklärten Finanzierung. In Polen gibt es Bestrebungen, mit Blick auf den eigenen Finanzierungsbeitrag vorrangig die Nord-Süd-Achse des Landes auszubauen.<sup>16</sup> Das Problem kann dadurch entschärft werden, daß Bau und Finanzierung in private Hände gelegt werden. Ohne eine rasche verkehrsmäßige Erschließung bleibt die Region entlang der deutsch-polnischen Grenze weiter ökonomisch im Abseits.
- Durch den Abbau von Handelsschranken und der Beseitigung von Barrieren für Faktorwanderungen sowie dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur allein entsteht noch kein integrierter Wirtschaftsraum. Es muß auch bei den Menschen in der Region der Wille zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorhanden sein. Die Europäische Union und die nationalen Regierungen machen zwar große Anstrengungen, um die Kooperationsbereitschaft zu stärken. Aber

---

<sup>16</sup> Es wird behauptet, daß ein Ausbau der West-Ost-Verbindungen eher den Deutschen als den Polen nützt. Während die A7 von Frankfurt/Oder nach Warszawa und Terespol überwiegend von Ausländern benutzt würde, verkehrten auf der A1 von Gdańsk nach Katowice fast nur Polen (Gla-piak 1998).

die Mischung aus bürokratischen Institutionen und finanzieller Unterstützung reicht dafür nicht aus. Solange sich die Menschen beiderseits der Grenze fremd bleiben, läßt sich damit wenig erreichen. Für dieses Problem gibt es freilich keine einfache Lösung. Gewiß können staatliche Stellen Informationen über Kooperationsmöglichkeiten auf der „anderen Seite“ verbreiten und bei der Anbahnung von Kontakten Hilfestellung leisten. Sie können indes nur wenig tun, damit die Menschen beiderseits der Grenze Sympathie füreinander entwickeln. Dabei können sie allenfalls die Rolle eines Mediators spielen. Die Entwicklung einer regionalen Identität ist ein langwieriger Prozeß, vor allem dort, wo gemeinsame Wurzeln wie Sprache und Kultur fehlen. Hier muß man sich wohl in Geduld üben.

## Summary

The article compares economic developments at the US-Mexican border and at the German-Polish border. It tries to explain why these developments are so starkly different. The conclusion is that in both cases there exists a considerable potential for intensifying labour division across the border. However, in the case of the German-Polish border this potential has not yet been realized as both tangible and intangible preconditions like traffic and communication infrastructure and trust among agents appear to be deficient. Most of the cross-border activities can be ranged in the category of retail trade and other small-scale business. The article also discusses the key policy question of how to overcome the obstacles to closer co-operation. Nevertheless, expectations should not be pinned too high since – by an irony – distance is often longest within the region itself.

## Literaturverzeichnis

- ADL (Arthur D. Little de México S. A.) (1964). Industrial Opportunities for Ciudad Juarez. Report to the National Frontier Program of Mexico, México D. F.
- Banco de México (1998). <http://www.banxico.org.mx/cgi-bin/seriesi>
- Banco Nacional de Comercio Exterior (1998). [http://www.bancomext.com.mx/esp/est\\_graf.html](http://www.bancomext.com.mx/esp/est_graf.html)
- Barjak, F. (1997). Wirtschaftliche Lage und Regionalpolitik in den „Grenzräumen“ der neuen Bundesländer. Forschungsreihe 5. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Blaine, M. (1994). *Co-operation in International Business. The Use of Limited Equity Arrangements*. Aldershot.
- Blotevogel, H. H. (1997). Bevölkerung, Wirtschaft und regionale Restrukturierung in Europa. In A. Kuklinski (Hrsg.), *European Space, Baltic Space, Polish Space. Part I*. Warschau.
- Bolin, R. L. (1977). Reasons of Success of the Mexican Border Industrial Free Zones. Paper presented on the United Nations Industrial Development Organization's seminar on Co-operation between Industrial Free Zones in the Arab Region. 21 February – 1 March, Alexandria.
- (1989). Marketing an Export Processing Zone. Paper presented at the Seminar on Promotion and Development of Export Processing Zones. 18–23 January, Xiamen, China.
  - (1991). Historia y Perspectivas de la Industria Maquiladora – Maquiladora History and Prospects. *Reseña Anual de la Industria Maquiladora*: 13–20 (auch veröffentlicht in *Journal of the Flagstaff Institute* 15 (1): 53–56).

- Brezis, E. S., P. R. Krugman und D. Tsiddon (1993). Leapfrogging in International Competition: A Theory of Cycles in National Technological Leadership. *American Economic Review* 83 (5): 1211–1219.
- Carillo, J., und A. Hualde (1997). Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors. *Comercio Exterior* 47: 747–757.
- Cheng, L. (1984). International Trade and Technology: A Brief Survey of Recent Literature. *Weltwirtschaftliches Archiv* 120 (1): 165–189.
- Drucker, P. F. (1977). The Rise of Production Sharing. *The Wall Street Journal*, 15 March.
- Eickelpasch, A., V. Lessat und I. Pfeiffer (1996). Untersuchung der Bezüge und Lieferungen der Brandenburger Wirtschaft von und zu Unternehmen innerhalb des Landes, mit Berlin und dem übrigen Bundesgebiet sowie zum Ausland. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg. Berlin.
- ETB-Eurotransfer- und Beratungsgesellschaft Neißer mbH (1995). Regionalstudie „Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Technologietransfers und der Wirtschaftskooperation in der EUROREGION Neisse“ (Manuskript).
- Fatemi, K. (1990). Introduction. In K. Fatemi (Hrsg.), *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem?* New York.
- Gerling, K. (1997). East-West Corporate Networking – A Theoretical Approach. Kieler Arbeitspapiere, 805. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gerling, K., und K.-D. Schmidt (1998). Emerging East-West Corporate Networks in Central European Border Regions: Some Theoretical Arguments and Stylized Facts. Kieler Arbeitspapiere 852. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Glaeser, E. L., H. Kallar, S. Sheinkman und A. Schleifer (1992). Growth in Cities. *Journal of Political Economy, Canadian Journal of Economics* 100 (6): 1126–1152.
- Głapiak, E. (1998). Czy chcacie dotować Niemców? *Gazeta Wyborcza* 14.–15. März (Do you want to subsidize the Germans?), zitiert nach E. Judge (1998), The Indirect Economic Effects of the Planned Polish Highway System: Some Reflections on the Trajectory Berlin–Poznań–Warsaw (mimeo).
- Grossman, G., und E. Helpman (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.
- Gruben, W. C. (1990). Mexican Maquiladora Growth: Does it Cost U. S. Jobs? *Economic Review*: 15–29. Federal Reserve Bank of Dallas.
- Hamer, E. (1998). Ein neues Zonenrandgebiet droht. *Welt am Sonntag*, 8. März.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1996). *Sistema de Cuentas Nacionales de México – La Producción, Salarios, Empleo y Productividad de la Industria Maquiladora de Exportación 1988–1995*. Aguascalientes, Ags.
- (1998). <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>
- Kent, J. E. (1971). The Role of Industrial Parks in the Twin Plant Concept. *Industrial Development* (Juli/August): 6–8.
- Krätke, S., S. Heeg und R. Stein (1997). *Regionen im Umbruch. Probleme der Regionalentwicklung an den Grenzen zwischen „Ost“ und „West“*. Frankfurt am Main.
- Kropiwnicki, J. J., und R. Szewczyk (1998). *Regional Profiles of Poland*. Warschau.
- Krugman, P. R. (1991). *Geography and Trade*. Leuven.
- Krugman, P. R. und A. J. Venables (1990). Integration and Competitiveness of Peripheral Industry. In C. Bliss und J. Braga de Macedo (Hrsg.), *Unity with Diversity within the European Economy: The Community Southern Frontier*. Cambridge.

- Layard, R., O. Blanchard und R. Dornbusch (1992). *East-West Migration – The Alternatives*. Cambridge, Mass.
- Lösch, A. (1940). *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena.
- Malchus, V. von (1985). Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung: Bilanz und Perspektiven der Raumordnungskommission. In Institut für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen*. Dortmund.
- Malinowska, E., und B. Wyżnikiewicz (1998). Handel Targowickowy W 1997 Roku (Basar-Handel im Jahre 1997). Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Styczeń.
- Mexican Forecast (1998). <http://www.expansion.com.mx/mexicanforecast/revistas/5-16-97-c.html>
- Orlowski, W. M., und O. Szczepanska-Maciejuk (1998). Determinants of Financial Flows in the EU and Associated States of Central and Eastern Europe and the Implications for Enlargement: The Case of Poland, (mimeo).
- Patrick, M. J. (1990). The Employment Impact of Maquiladoras along the U.S. Borders. In K. Fatemi (Hrsg.), *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem?* New York.
- POMERANIA (Kommunalgemeinschaft POMERANIA e.V.) (1996). *Die Pomerania. Eine Euro-region stellt sich vor*. Löcknitz.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London.
- Pradilla Cobos, E. (1991). Las Fronteras de la Maquila. In E. Samper et al., *La Reconversión Industrial*, Bogotá.
- (1994). Los Límites de la Industria Maquiladora Mexicana. *Economía: Teoría y Práctica, Nueva Epoca* 3: 93–111.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002–1037.
- Rocznik statystyczny województw (1997). GUS. Warszawa.
- Rykiel, Z. (1997). Core and Periphery: The Economic Transformation of the Polish Space. In A. Kuklinski (Hrsg.), *European Space, Baltic Space, Polish Space. Part II*. Warschau.
- Sala-i-Martin, X. (1990). Lecture Notes on Economic Growth, Vol. I and II. Working Paper No. 3563 and 3564. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Salinas, C. R. (1987). The Maquiladoras of Mexico: An Effort to Understand the Controversy. *Journal of Business and Economics* 5 (1): 18–29.
- Sander, B. (1997). Do Border Economies Generate Comparative Advantages for Small- and Medium-Sized Enterprises? Evidence from the Maquiladora Industry. Kieler Arbeitspapiere 806. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998). Special Advantages of Export Processing Zones to Attract Small Industry: The Case of Mexico. *Journal of the Flagstaff Institute* 22 (1): 24–40.
- Schmidt, K.-D. (1997). Small- and Medium-Sized Enterprises in Cross-Border Networks: Empirical Evidence from the Pearl River Delta. Kieler Arbeitspapiere 808. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998). Emerging East-West Collaborative Networks: An Appraisal. Kieler Arbeitspapiere 882. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schwartz, S. M. (1986). The Border Industrialization Program of Mexico. *Southwest Business and Economic Review* 4 (4): 1–51.
- Scott, J. W., und K. Collins (1997). Inducing Transboundary Regionalism in Assymmetric Situations: The Case of the German Polish Border (mimeo).

- Siebert, H. (1994). *Außenwirtschaft*. Stuttgart.
- (1998). Reintegrating the Reform Countries into the World Economy. Vorbereitet für das Symposium of International Agricultural Trade Research Consortium Berlin, (in Vorbereitung).
- SIEM (Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales) (1998). [Http://www.spice.gob.mx/parques/delmex.htm](http://www.spice.gob.mx/parques/delmex.htm)
- Sjöholm, F. (1996). International Transfer of Knowledge: The Role of International Trade and Geographic Proximity. *Weltwirtschaftliches Archiv* 132 (1): 97–115.
- Stein, R. (1997). Restructuring of a Traditional Sector in the New Europe and Regional Development of the Polish-German Border Area – Integration or Fragmentation? Europa Universität Viadrina, Reihe Analysen und Diskussionsbeiträge Nr. 5, November. Frankfurt (Oder).
- Sydow, J. (1992). *Strategische Netzwerke – Evolution und Organisation*. Wiesbaden.
- Wilson, P. A. (1992). *Exports and Local Development. Mexico's New Maquiladoras*. Austin, Texas.