

Rainer DANIELZYK, Dresden/Oldenburg
Claus-Christian WIEGANDT, Bonn

Das Emsland – „Auffangraum“ für problematische Großprojekte oder „Erfolgstory“ im ländlich-peripheren Raum?

„Selbst die größten Illusionäre vermochten die von Außenstehenden gern als ‚Erfolgstory‘ und als ‚Modell für Europa‘ betitelte Entwicklung des Emslandes der letzten 50 Jahre nicht annähernd zu prognostizieren. Das Emsland als Mekka der Hochtechnologie, wo die neueste Verkehrstechnik und Spitzenprodukte von Unternehmen mit Weltruf entwickelt werden? Kein Mensch traute der Region – im einstigen Armenhaus Deutschlands, dem bis zum Hals im Moor versunkenen Landstrich an der Grenze zu den Niederlanden – diese Biographie zu.“¹

„In der Tat hat kaum ein anderer Teil Niedersachsens in den vergangenen 50 Jahren einen vergleichbaren Wandel erlebt wie das Emsland.“²

Summary

The Emsland is a county in north-western Lower Saxony which no longer corresponds to the usual stereotype of a rural-peripheral, structurally weak area. The contribution describes and explains the exceptional development of the Emsland in the period after the Second World War. During the 1950's and 1960's an integrative, comprehensive regional development programme existed, as a result of which the infrastructure was considerably improved and agriculture was developed. During the 1970's and 1980's two nuclear power stations, several subsidiary industrial plants and large infrastructural projects (test tracks for a magnetic railway and for Mercedes Benz) were located here, which were controversial in other parts of Germany. Since the beginning of the 1980's especially the manufacturing sector shows an above-average increase in the number of employees in many different small and medium-sized enterprises. For this reason the unemployment rate is relatively favourable. In addition to „hard“ location factors, „soft“ location factors explain this development particularly well. These include a specific mentality of the population with a particular openness for industrial and technological development. In addition, administrative and political management is effective, with an uncomplicated,

¹ So der Oberkreisdirektor des Landkreises Emsland, BRÖRING (1998, 117).

² Niedersächsisches Landesamt für Statistik (1998, 440).

economic way of thinking. Modernisation is generally considered to be positive in the region. Secondary effects are not discussed in public. The future will show how the foreseeable increase in energy costs will affect the economic structure in the Emsland. It is also open whether general social changes will influence the specific location factors in the Emsland in future.

1 Einleitung: zur Notwendigkeit einer regionalspezifischen Betrachtung ländlicher Räume

Ländliche Räume, insbesondere in peripheren Lagen, gelten gemeinhin als besonders strukturschwach, d.h. von den negativen Folgen des Strukturwandels in der Landwirtschaft geprägt, von Schließungen industrieller Zweigwerke bedroht, unzureichend mit öffentlicher Infrastruktur ausgestattet, was zu hoher Arbeitslosigkeit und selektiven Abwanderungen führt. Ihnen wird eine besondere Verschärfung ihrer Probleme durch den weltweiten wirtschaftlichen Umbruch und die Globalisierung der Wirtschaft vorhergesagt, weshalb sie weiterhin intensiv durch regionalpolitische Maßnahmen gefördert werden müßten. Das Emsland gilt in diesem Zusammenhang vielfach als „klassischer Fall einer ländlich-peripheren Region in Westdeutschland“ (ACHE u.a. 1991, 105).

Im Gegensatz zu dieser Auffassung setzt sich erst langsam die aus umfangreichen statistischen Analysen zu gewinnende Erkenntnis durch, daß sich, gemessen etwa an der Beschäftigungsstatistik, die ländlichen Räume (West-)Deutschlands in den letzten Jahren und Jahrzehnten überraschend positiv entwickelt haben.³ Allerdings wäre es nun ebenso einseitig, anhand einiger weniger Indikatoren ländliche Räume generell als „dynamisch“ und „wachstumsstark“ zu bezeichnen. Entscheidend ist vielmehr die Einsicht, daß die Bezeichnung „ländlicher“ bzw. „ländlich-peripherer“ Raum keine genaue Schlußfolgerung auf die sozioökonomische Dynamik zuläßt. Vielmehr muß von einer „Heterogenität“ der Entwicklungsmuster (BADE 1997) gesprochen werden.⁴ So gibt es heute einerseits ländliche Räume, für die das eingangs skizzierte dramatische Szenario zutrifft, andererseits gibt es ländliche Regionen, die die höchsten Wachstumsziffern für Beschäftigung und Bevölkerung in Westdeutschland überhaupt aufweisen.

³ Vgl. hierzu die instruktiven Beiträge von BADE 1997 und ZARTH 1995.

⁴ In diesem Sinne werden von der Bundesraumordnung seit einigen Jahren verschiedene Typen ländlicher Entwicklung unterschieden: 1. zentrennahe Räume, 2. attraktive Räume für überregionalen Fremdenverkehr, 3. Räume mit relativ günstigen Produktionsbedingungen für die oft sehr intensivierte Landwirtschaft, 4. gering verdichtete Räume mit industriellen Wachstumstendenzen, 5. zentrenferne Räume mit schlechter Erreichbarkeit und großen Strukturproblemen (vgl. MKRO 1995).

Dieser Sachverhalt läßt sich auch in Norddeutschland, insbesondere in Niedersachsen, gut aufzeigen, wo ländliche Räume eine besondere Bedeutung haben: So werden z.B. in Niedersachsen von der Landesraumordnung 69% der Landesfläche mit 43% der Gesamtbevölkerung dem ländlichen Raum zugerechnet (VESPERMANN 1998). Betrachtet man etwa die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung der niedersächsischen Landkreise (bzw. Arbeitsmarktregionen) in den 90er Jahren, so liegen die Landkreise Cloppenburg, Emsland und Vechta in beiden Dimensionen jeweils unter

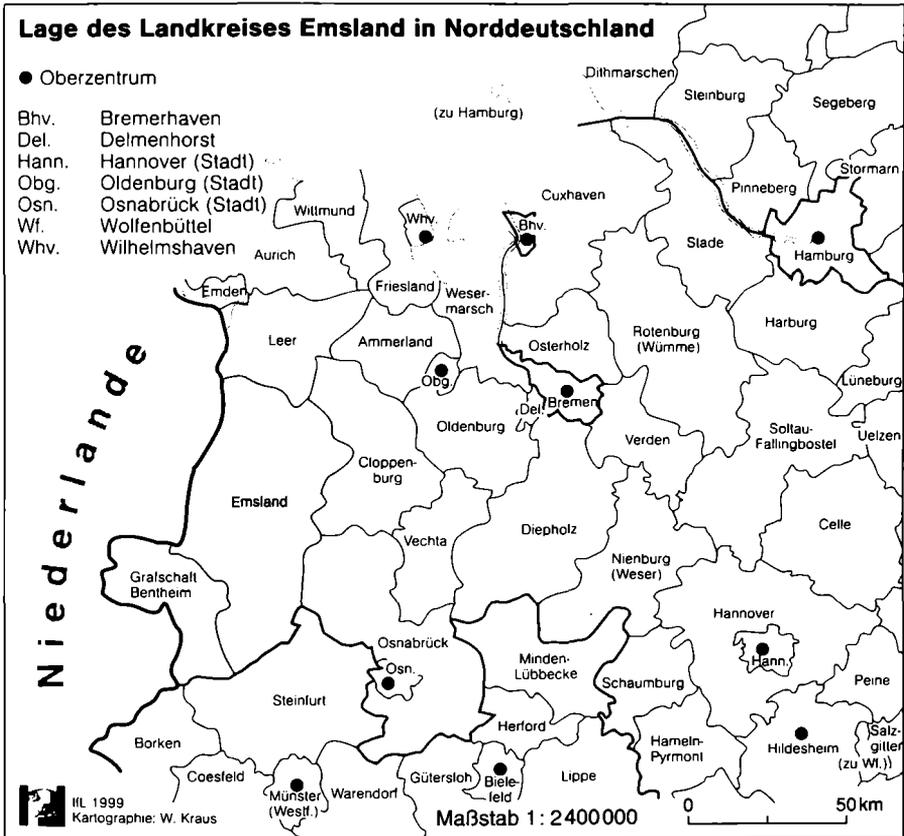


Abb. 1: Lage des Landkreises Emsland in Norddeutschland

den vier „Spitzenreitern“, aber auch am Ende der beiden Ranglisten finden sich jeweils „ländlich-periphere“ Kreise.⁵

⁵ Goslar und Osterode bei der Bevölkerungsentwicklung, Wesermarsch und Osterode bei der Beschäftigungsentwicklung, die nur vom städtisch geprägten Raum Wolfsburg unterboten wird; vgl. JUNG (1997, 16, 31).

In diesem Beitrag werden wir einen spezifischen ländlichen Raum, das Emsland, näher betrachten (Abb. 1), der in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg eine außergewöhnlich dynamische Entwicklung zu verzeichnen hat. Unter „Emsland“ wird hier der 1977 aus den Altkreisen Aschendorf-Hümmling, Lingen und Meppen gebildete Landkreis gleichen Namens verstanden. Der im Westen des Landes Niedersachsen unmittelbar an der deutsch-niederländischen Grenze gelegene Kreis ist mit einer Fläche von 2.880 qkm der flächenmäßig zweitgrößte Landkreis in Deutschland. In ihm leben z.Zt. knapp 300.000 Menschen.⁶ Damit ist das Emsland einer der bevölkerungsstärksten Landkreise in Norddeutschland. Nur die Landkreise Hannover und Osnabrück haben in Niedersachsen mehr als 300.000 Einwohner. Mit nur 105 Einwohnern pro Quadratkilometer gehört der Landkreis aber gleichzeitig zu den am dünnsten besiedelten Regionen in Deutschland.

Das Kreisgebiet weist eine Nord-Süd-Erstreckung zwischen der Grenze zu Ostfriesland (Kreis Leer) und derjenigen zu Westfalen (Kreis Steinfurt) von nahezu 100 km auf. Hauptentwicklungssachse ist die von Norden nach Süden verlaufende „Emsachse“ mit der Ems, dem Dortmund-Ems-Kanal, der Bahnstrecke Ruhrgebiet-Münster-Emden, der B70 und der noch nicht ganz fertiggestellten A31. Entlang dieser Achse liegen auch die drei wichtigsten Zentren des Emslandes: Lingen, die Kreisstadt Meppen und Papenburg (Abb. 2).

In diesem Beitrag wollen wir kurz auf die historische Entwicklung des Emslandes eingehen (Kap. 2), ehe die gerade angedeutete außergewöhnlich dynamische Entwicklung mit Hilfe regionalstatistischer Aussagen veranschaulicht werden soll (Kap. 3). Die folgende Darstellung ausgewählter Einzelaspekte der jüngeren Entwicklung des Emslandes (Kap. 4) wird schon erste Hinweise auf die spezifischen Faktoren zur Erklärung der Dynamik geben, die dann herausgearbeitet werden sollen (Kap. 5). Zum Schluß soll erörtert werden, inwieweit veränderte politisch-ökonomische Rahmenbedingungen künftig evtl. neue Entwicklungsansätze erforderlich machen werden (Kap. 6).⁷

⁶ Als „Raumordnungsregion Emsland“ wird hingegen das Gesamtgebiet der heutigen Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim verstanden, das sog. frühere „Hannoversche Emsland“. Diese Raumabgrenzung spielt für unsere Ausführungen allerdings keine Rolle, da die strukturellen Unterschiede zwischen den beiden genannten Landkreisen beträchtlich sind.

⁷ Unsere Aussagen beruhen auf empirischen Untersuchungen, insbesondere Intensivinterviews und Datenauswertungen, die wir erstmals im großen Umfang in der ersten Hälfte der 80er Jahre (vgl. DANIELZYK/WIEGANDT 1985), erneut Mitte der 90er Jahre (vgl. FORUM 1996) sowie ein weiteres Mal um den Jahreswechsel 1998/99 durchgeführt haben. In der letzten Runde von Expertengesprächen wurden Vertreter kommunaler Verwaltungen, von

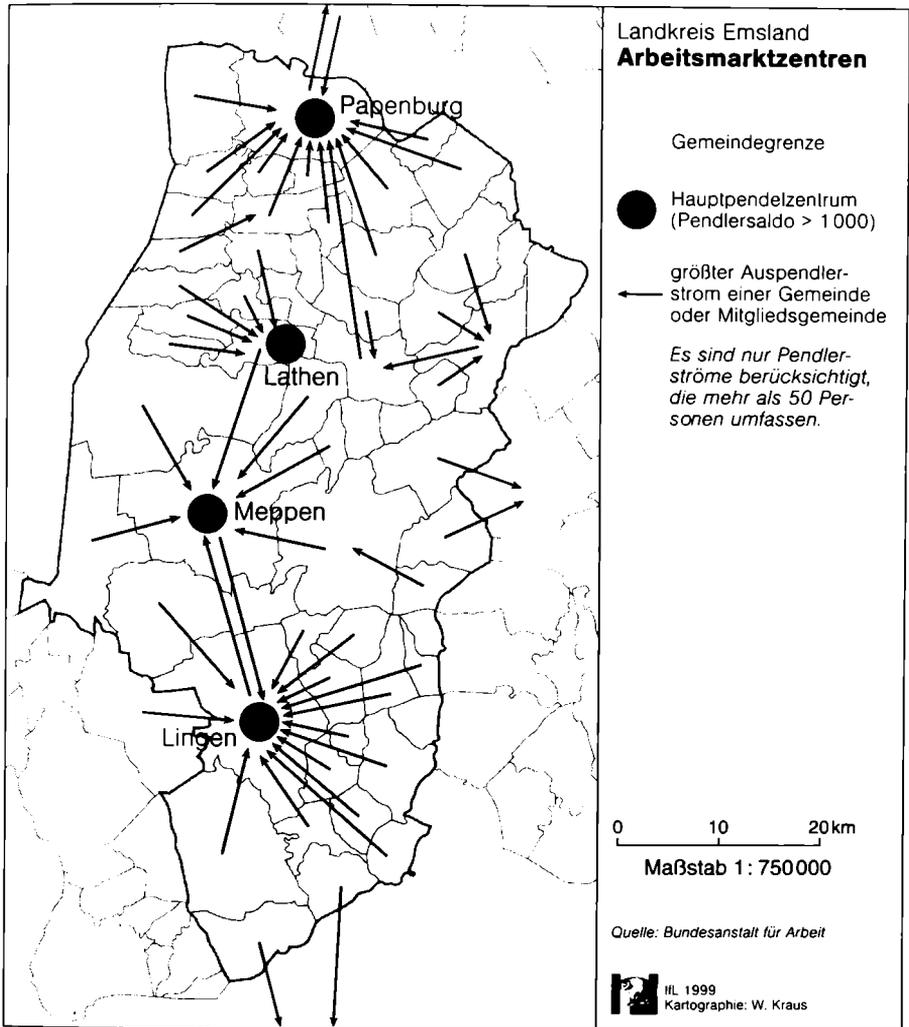


Abb. 2: Lage der Arbeitsmarktzentren im Landkreis Emsland

2 Drei Phasen der Nachkriegsentwicklung im Emsland

Die jüngere Geschichte des Emslandes wird durch zwei, miteinander im Zusammenhang stehende Faktoren geprägt: Seine strukturelle Schwäche (periphere Lage, unterentwickelte Wirtschaft usw.) und immer wieder neue

Planungs- und Beratungsbüros sowie des Journalismus berücksichtigt. Darüber hinaus wurde die thematisch relevante Literatur der vergangenen zwei Jahrzehnte komplett ausgewertet.

Versuche der staatlichen Politik zur strukturellen Verbesserung dieser Situation.⁸ Dabei setzte insbesondere nach dem 2. Weltkrieg „ein rasanter Wandel im Bild der Städte und Dörfer sowie in den Lebens- und Arbeitsbedingungen der Emsländer“ (GRAVE 1998) ein. Drei Phasen der Entwicklung lassen sich zwischen 1950 und heute deutlich unterscheiden.

Unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg gab es eine Fülle unterschiedlicher Motive für einen neuen Versuch zu einer integrativen „Gesamterschließung“ des Emslandes (vgl. HAVERKAMP 1991, 84–97): Die Abwehr von Gebietsansprüchen der Niederlande,⁹ die Bewältigung des Flüchtlingsproblems (insbesondere die Ansiedlung von vertriebenen und geflüchteten Landwirten), die schlechte Nahrungsversorgung in den drei westlichen Besatzungszonen und die Vermutung großer Erdöl- und Erdgasvorkommen in der Region waren Gründe, die – über die nach wie vor schlechte infrastrukturelle Situation hinaus – das Emsland Ende der 40er bzw. Anfang der 50er Jahre in den Blickpunkt des bundes- und landespolitischen Interesses rückten. So wurde 1950 vom Bundestag das „Emslandprogramm“ verabschiedet und 1951 gemeinsam von Bund, Land Niedersachsen und mehreren westniedersächsischen Landkreisen die „Emsland GmbH“ gegründet, die die aus dem Emslandprogramm und dem von der Osnabrücker Bezirksregierung aufgestellten „Raumordnungsplan für das hannoversche Emsland“ abgeleiteten Maßnahmen koordinieren und finanziell fördern sollte. Im Zentrum der Arbeit standen neben der Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur zunächst vor allem die Bodenmeliorationen (v.a. wasserbauliche Maßnahmen) und die Einrichtung neuer Landwirtschaftsbetriebe, später zunehmend auch die Schaffung von Arbeitsplätzen im gewerblichen Bereich.¹⁰ Die Emsland GmbH konnte bis zu ihrer Auflösung im Jahr 1989 ca. 2,1 Milliarden DM einsetzen. – Der integrative Ansatz des Emslandprogramms, des ersten regionalen Förderprogramms des Bundes, sowie das „Management“ der Erschließungsarbeit durch eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft gelten vielfach als „richtungsweisend“ (HAVERKAMP 1991, 11) und als „gelungenes Beispiel angewandter Landesplanung“ (HUGENBERG 1988, 31). Das vielfach auch als „innere Kolonisation“ bezeichnete Vorgehen kann als klassisches Beispiel für die Modernisierung und Integration einer europäischen Peripherregion in der Nachkriegszeit

⁸ Vgl. als Überblick über die zahlreichen Versuche der Erschließung des Emslandes zwischen dem 17. Jahrhundert und dem Zweiten Weltkrieg HAVERKAMP 1991.

⁹ „Wo die Kultur aufhört, fängt Deutschland an“, hieß es in den Niederlanden. Deutlich waren die Unterschiede zum Nachbarn jenseits der Grenze ...“ (HAVERKAMP 1998, 133f.).

¹⁰ So wurden allein zwischen 1950 und 1980 128.493 ha Agrarflächen melioriert, 697 km Flüsse reguliert, 2.875 km Wirtschaftswege und 684 km Straßen gebaut (FRANKE 1982, 57).

bezeichnet werden.¹¹

Neben der gerade skizzierten staatlich initiierten „Gesamterschließung“ der Region ist eine zweite Phase der regionalen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg herauszustellen, die nach einzelnen „Vorläufern“ in der zweiten Hälfte der 60er Jahre begann und sich mit der ausklingenden ersten Phase in den 70er Jahren überlagerte: Die Ansiedlung industrieller und infrastruktureller Großvorhaben, die in anderen Regionen durchaus umstritten waren und hier die „Standortvorteile“ eines in vielfacher Hinsicht unbelasteten Peripherraumes nutzten. Nachdem schon in den 50er Jahren zur Ausnutzung vorhandener naturräumlicher Potentiale die erste Raffinerie in Lingen und, in Fortsetzung der Traditionen eines ehemaligen Schießplatzes der Firma Krupp, die Erprobungsstelle für Waffen und Munition der Bundeswehr bei Meppen entstanden waren, setzte Ende der 60er und in den 70er Jahren insbesondere in Lingen ein regelrechter Industrialisierungsschub ein. Die bemerkenswerte Entwicklung begann hier Mitte der 60er Jahre mit dem Bau eines ersten Atomkraftwerkes, zu dem später ein Gaskraftwerk hinzukam. In den 70er Jahren wurden vier größere Industriebetriebe angesiedelt (Elektrostahlwerk, Acrylfaserwerk, Bleichchemiewerk, Fabrik zur Herstellung von nuklearen Brennelementen), in den 80er Jahren kam ein weiteres 1300 MW-Atomkraftwerk hinzu (vgl. ausführlich dazu DANIELZYK/WIEGANDT 1985, 74ff.). Aber auch außerhalb Lingens kam es in Meppen (Gaskraftwerk), in Dörpen (Papierfabrik), bei Lathen (ab 1980 Bau der Versuchsstrecke für die Magnetschwebbahn „Transrapid“) und bei Papenburg (Mitte der 90er Jahre Bau einer Mercedes-Benz-Teststrecke) zu Ansiedlungen großer Vorhaben.¹² Der Bau der großindustriellen Zweigwerke und infrastrukturellen Großprojekte bzw. Testflächen ist weniger die Folge einer integrativen regionalpolitischen Strategie, wie sie etwa das Emslandprogramm verkörperte, sondern es sind Einzelvorhaben mit je spezifischen Standortanforderungen (Verfügbarkeit großer, unbelasteter Flächen, politische und soziokulturelle Akzeptanz, ökologisch wenig belastete Umgebung usw.), die unter den peripherräumlichen Bedingungen des Emslandes gut erfüllt werden konnten. Damit dienten sie aber zugleich auch der ökonomischen Integration der Region und der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ an den bundesdeutschen Durchschnitt.

Schließlich ist seit den 80er Jahren eine dritte Phase der regionalen

¹¹ Die Ambivalenz eines derartigen Modernisierungsansatzes kann hier nicht vertieft diskutiert werden; vgl. etwa zu negativen ökologischen Folgen der „Bodenverbesserung“ VÖLKSEN (1986, 50ff.).

¹² Auf einen Teil dieser Vorhaben wird in Kap. 4 näher eingegangen, erklärende Faktoren für die außergewöhnliche Agglomeration von Großprojekten werden in Kap. 5 herausgearbeitet.

Entwicklung zu beobachten: Das überdurchschnittliche Wachstum verschiedenster Wirtschaftsbereiche in allen Sektoren, wobei ein besonderer Schwerpunkt im produzierenden Gewerbe festzustellen ist. Spektakuläre Ansiedlungsprojekte spielen für diese bemerkenswerte Entwicklung (vgl. auch Kap. 3) kaum noch eine Rolle. Sie ist offenkundig auch nicht auf eine spezifische Entwicklungsstrategie zurückzuführen oder in anderer Weise monokausal erklärbar. Es wird daher vor allem zu erörtern sein (vgl. Kap. 6), ob hierdurch eine ausreichend diversifizierte Struktur entsteht, die zu einer eigenständigen regionalen Entwicklungsdynamik führen kann.

3 Allgemeine Betrachtung der sozio-ökonomischen Struktur des Emslandes: Außergewöhnliche Entwicklung in den letzten 20 Jahren

Einige „harte“ Daten zu Veränderungen in Bevölkerung und Wirtschaft des Landkreises Emsland sollen die besondere Entwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte verdeutlichen. Dabei zeigen die gewählten Indikatoren eine nahezu durchgängig günstigere Entwicklung des Emslandes gegenüber dem Land Niedersachsen bzw. dem gesamten Bundesgebiet. Von einer Rückständigkeit der ländlich-peripheren Region Emsland kann deshalb nicht mehr die Rede sein.

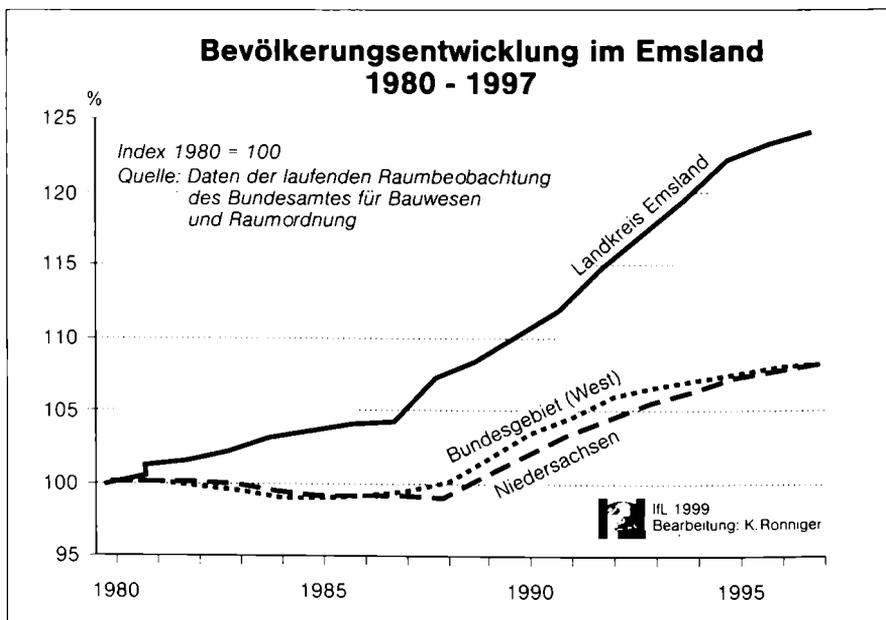


Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung im Emsland 1980 bis 1997

Beachtlich ist zunächst die Entwicklung der Bevölkerung. In den letzten 20 Jahren ist der Landkreis Emsland um über 60.000 Einwohner gewachsen (31.12.1978: 237.775, 31.12.1998: 298.228). Wie Abb. 3 zeigt, liegt diese kontinuierliche Zunahme deutlich über dem Bevölkerungswachstum in Niedersachsen bzw. dem des westlichen Bundesgebietes. Mit einem Wachstum der Bevölkerung um 22,7% in der Zeit zwischen 1980 und 1996 liegt das Emsland in der Spitze der Gruppe der ländlichen Kreise in der Bundesrepublik. Raumbearbeitung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (vgl. BBR 1998).

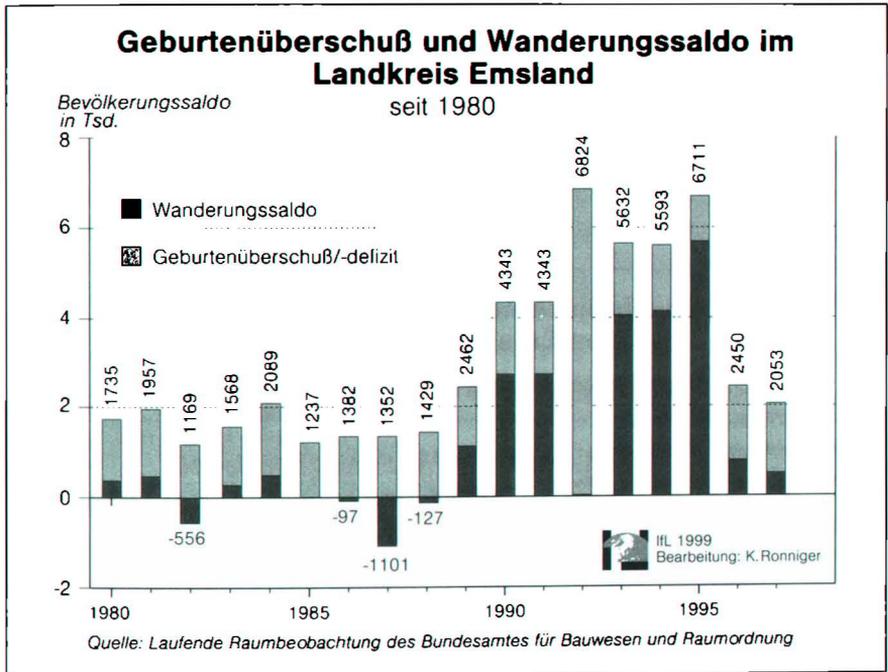


Abb. 4: Geburtenüberschuß und Wanderungssaldo im Landkreis Emsland

Eine Ursache des Bevölkerungswachstums war in den 70er und 80er Jahren ein deutlicher Geburtenüberschuß (vgl. Abb. 4). Das Emsland ist eine der wenigen Regionen in Deutschland, die kontinuierlich Geburtenüberschüsse aufweisen. Der natürliche Bevölkerungssaldo von 1980 bis 1995 beträgt 90,4. 1995 weist er mit 4,3 im Emsland den fünfthöchsten Wert aller Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland auf (nach den Landkreisen Cloppenburg, Freising, Vechta und Tübingen). Diese Besonderheit der natürlichen Bevölkerungsentwicklung hat Auswirkungen auf die Altersstruktur im Emsland. Bei den Klein- und Schulkindern sowie der Altersgruppe der 18-

bis 25jährigen werden im Vergleich zu anderen ländlichen Kreisen hohe Anteile erreicht. Diese „junge“ Bevölkerungsstruktur verlangt besondere Anstrengungen bei der Bereitstellung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen.

Deutliche Veränderungen hat es in den letzten 20 Jahren in der Wanderungsbilanz gegeben. In den 80er Jahren war die Wanderungsbilanz insgesamt noch ausgeglichen. Allerdings gab und gibt es eine erhebliche Abwanderung von Jugendlichen, was angesichts der besonderen Altersstruktur und der fast völlig fehlenden höherwertigen Ausbildungseinrichtungen nicht überrascht. Eine nicht repräsentative Umfrage unter Abiturienten des Jahrgangs 1977 zeigte Mitte der 90er Jahre, daß nur zwei von 58 Befragten nach dem Abitur in Lingen geblieben sind. Alle anderen Schüler haben, überwiegend zum Studium, zumindest eine Zeitlang außerhalb von Lingen gewohnt. Es gab aber Rückwanderungen. Ende 1994 wohnte immerhin ein Drittel dieser Befragten wieder in Lingen bzw. in der näheren Umgebung (vgl. WICHMANN/WIEGANDT 1995). Die Bereitschaft zur Rückkehr in die Region ist hoch, wenn die Möglichkeit besteht, im Emsland einen adäquaten Arbeitsplatz nach dem Studium zu finden.

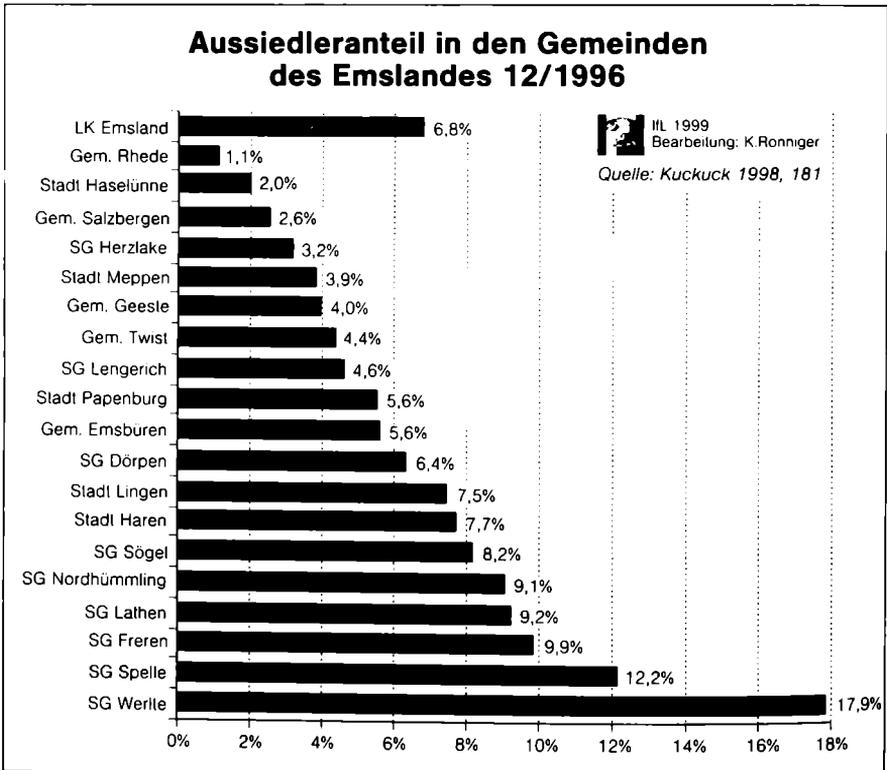


Abb. 5: Aussiedleranteil in den Gemeinden des Emslandes

Seit einiger Zeit ist zunehmend aber auch die Zuwanderung von älteren Personen zu verzeichnen. Aufgrund der günstigen Bau- und Bodenpreise gewinnt das Emsland als Altersruhesitz für Pensionäre aus den Verdichtungsräumen an Bedeutung.

Einen besonderen Wanderungsgewinn hat es in den 90er Jahren gegeben (vgl. Abbildungen 4 und 5). Von 1988 bis zur Jahreswende 1996 sind über 20.000 Aussiedler in das Emsland gekommen (vgl. KUCKUCK 1998, 178). Im Durchschnitt leben im Emsland heute 6,84% Spätaussiedler, in einigen Orten sind es fast 10%, in der Samtgemeinde Werlte sogar 17,85%. Trotz aller Bemühungen ist die Eingliederung insbesondere der Jugendlichen bisher nicht immer vollständig problemlos verlaufen. Allerdings wird die Zuwanderung von einigen Entscheidungsträgern, auch mit dem Hinweis auf positive Wirkungen früherer Zuwanderungen, als ein Gewinn für den Landkreis gewertet.

Schon in den 50er Jahren wurden Flüchtlinge aus dem Osten im Emsland untergebracht. Teilweise hat gerade diese Gruppe in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet. So sind einige der mittelständischen Unternehmen im Emsland, die sich in den letzten 40 Jahren positiv entwickelt haben, von ehemaligen Flüchtlingen gegründet worden.

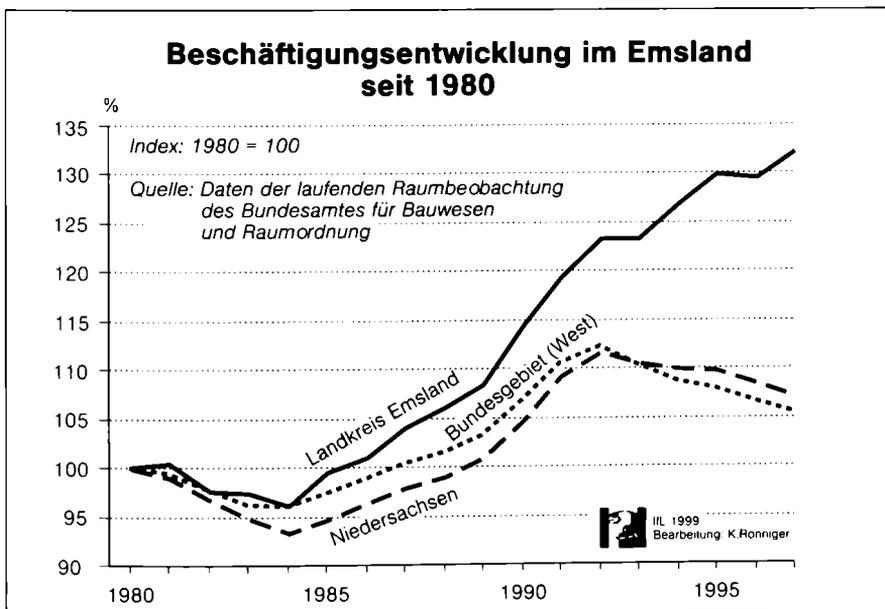


Abb. 6: Beschäftigungsentwicklung im Emsland seit 1980

Überraschend ist die außergewöhnliche Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze. Dies spiegelt sich in der Beschäftigtenstatistik wider (vgl. Abb. 6). Seit 1980 ist bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine deutliche Zunahme zu verzeichnen, die deutlich über dem Landes- und Bundesdurchschnitt liegt. Waren im September 1980 rund 65.000 Personen im Emsland sozialversicherungspflichtig beschäftigt, sind es im September 1997 bereits rund 85.000 Personen.

Zu dieser positiven Entwicklung paßt die für eine ländlich-periphere Region noch relativ günstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (vgl. Abb. 7). Zwar ist die Arbeitslosenquote seit dem Juni 1990 von 7,2% auf 10,6% im Juni 1998 gestiegen, doch bleibt sie leicht unter dem niedersächsischen Landesdurchschnitt. Auffällig ist bei Betrachtung der Struktur der Arbeitslosigkeit die relativ hohe Quote bei den unter 25jährigen.

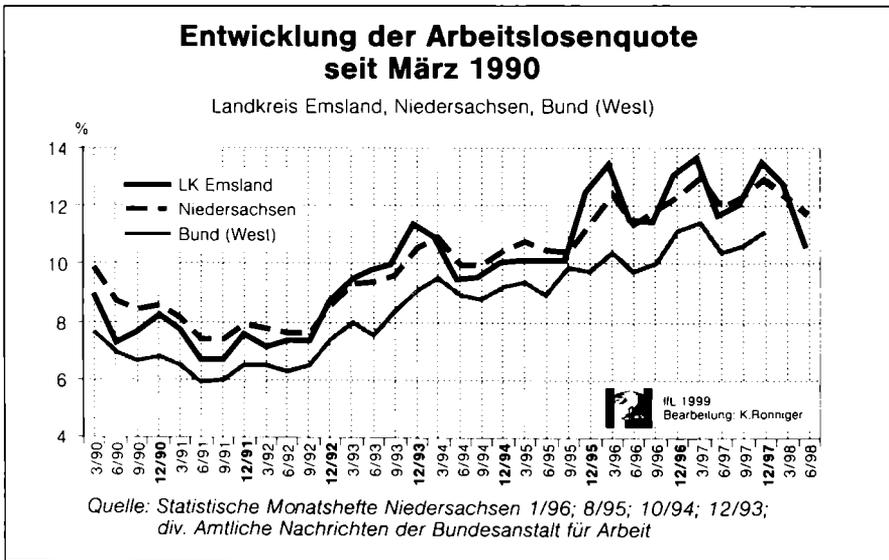


Abb. 7: Entwicklung der Arbeitslosenquote seit März 1990

Die sektorale Verteilung der Beschäftigten zeigt 1996 bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für den sekundären Sektor mit 50,4% einen hohen Anteil (BBR 1998, 126). In den alten Ländern beträgt dieser Wert 41,5, in Niedersachsen 40,3%. Zwischen 1990 und 1996 ist auch die Entwicklung mit + 8,2% im Verhältnis zum Durchschnitt in Niedersachsen (- 6,8%) bzw. zum alten Bundesgebiet (- 12,3%) positiv. Ein besonderes Wachstum gibt es im verarbeitenden Gewerbe (+ 6000 Beschäftigte zwischen 1980 und 1995), wobei allerdings keine Branche innerhalb dieses

Gewerbes eindeutig dominiert. Mit rund 23.000 industriellen Arbeitsplätzen ist der Landkreis Emsland hinter den Landkreisen Osnabrück und Hannover, aber noch vor dem Landkreis Hildesheim einer der industriereichsten Landkreise in Niedersachsen.

Entsprechend den hohen Anteilen des sekundären Sektors sind die Anteile der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im tertiären Sektor im Emsland mit 47,8% 1996 eher gering. Zum Vergleich sind es im alten Bundesgebiet 1996 57,6%, in Niedersachsen sogar 58,2%. Doch die Zuwachsraten zwischen 1990 und 1996 sind in verschiedenen Teilbereichen des Dienstleistungssektors mit 20,1% wiederum überdurchschnittlich (altes Bundesgebiet: 11,1%; Niedersachsen 12,5%).

Eine weitere Betrachtung der Regionalstatistik zeigt, daß die Wirtschaft des Emslandes vor allem durch kleinere und mittlere Betriebe geprägt wird (vgl. Abb. 8). Es gibt im Emsland kaum Großbetriebe. Nur 20,7% aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe sind im Emsland in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten tätig. In Niedersachsen sind dies 41,6%, im alten Bundesgebiet 38,2% aller Beschäftigten. Die größten Arbeitgeber sind die Meyer-Werft in Papenburg mit rund 2.000 Beschäftigten und die Nordland-Papier-Werke in Dörpen, die mit 1.700 Beschäftigten einer der größten europäischen Papierproduzenten sind. Außerdem hat der Landmaschinen-

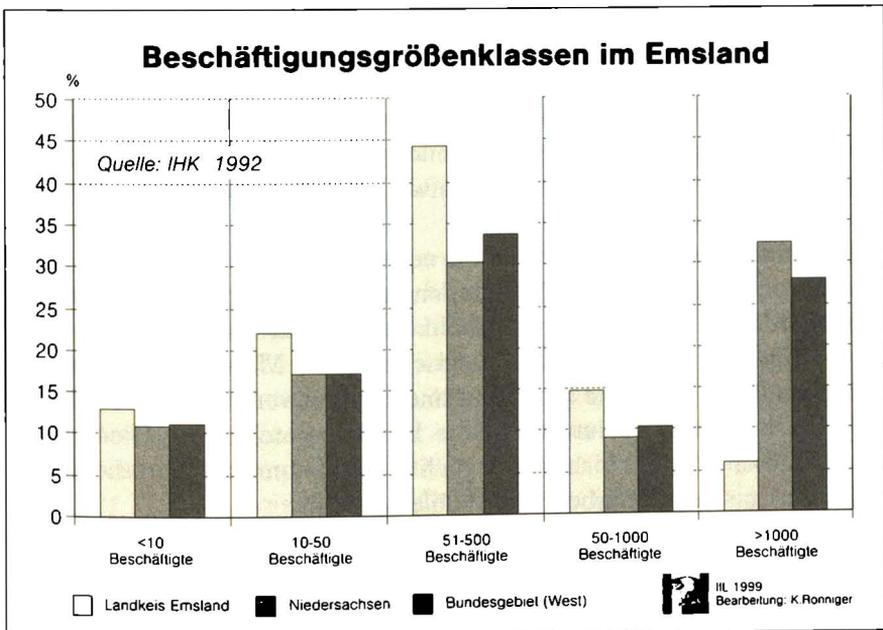


Abb. 8: Beschäftigungsgrößenklassen im Emsland

hersteller Krone mehr als 1.000 Beschäftigte. Überwiegend sind die Arbeitnehmer also in kleineren und mittleren Betrieben tätig.

Ähnliche Merkmale weisen auch andere, nicht zentral gelegene, aber wirtschaftlich erfolgreiche Regionen auf, die sogenannten Industriedistrikte mit ihrer flexiblen Spezialisierung. Doch ist das Emsland nicht in diese Kategorie einzuordnen, denn wir finden hier weder eine besondere Spezialisierung des produzierenden Gewerbes noch ausgeprägte zwischenbetriebliche Verflechtungen. Vielmehr zeichnet sich die emsländische Wirtschaft durch ein breites Spektrum an Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen aus. Hinzu kommt eine Mischung aus mittelständischen Unternehmen, die ihre Wurzeln im Emsland haben und in denen die Inhaber im Emsland zu Hause sind, sowie Unternehmen, die ihren Hauptsitz außerhalb des Emslandes haben und die im Laufe der letzten Jahre als Zweigwerke im Emsland angesiedelt wurden.

Wie in vielen ländlich-peripheren Regionen war auch in der Nachkriegszeit die Landwirtschaft für das Emsland prägend. Inzwischen spielt sie für die Entwicklung der Region eine zunehmend geringere Rolle. Nach dem 2. Weltkrieg war noch fast die Hälfte der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft beschäftigt, 1995 lag der Anteil bei nur noch 6,8%, wobei er weiter rückläufig ist. Förderprogramme haben auch im Emsland zu modernen Formen der Intensivlandwirtschaft geführt. Der agrarstrukturelle Wandel wurde „in dieser Region z.T. drastischer als in anderen Regionen der Bundesrepublik vollzogen“ (OBERBECK/OPPERMANN 1995). Betriebe mit intensiver Milchviehhaltung, Schweinezucht und Schweinemast haben sich herausgebildet. Von wirtschaftlicher Bedeutung bleibt die Landwirtschaft für die vorgelagerte und weiterverarbeitende Industrie (Schlachthöfe, Molkereien usw.). Dennoch ist ihr Stellenwert für die regionale Entwicklung dieses ländlichen Raums rückläufig.

Zunehmend problematisch sind die negativen Folgen einer immer intensiver betriebenen Landwirtschaft für den Fremdenverkehr, der als eine neue wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeit gesehen und gefördert wird. Große Stallanlagen stören das Landschaftsbild, Maisäcker werden als wenig attraktive Elemente der Kulturlandschaft bewertet, die auf die Felder aufgebrachte Gülle beeinträchtigt die Erholungssuchenden. Hier gibt es einen Zielkonflikt, der bisher noch nicht gelöst ist und die Entscheidungsträger im Emsland vor erhebliche Probleme stellt.

Auf der regionalen Ebene hat die Landwirtschaft in der Problemwahrnehmung und bei regionalpolitischen Aktivitäten noch einen relativ hohen Stellenwert. Dies äußert sich auch darin, daß beispielsweise der Landrat des Kreises Landwirt ist. In den Mittelstädten des Emslandes hat die Landwirtschaft aber bereits seit längerem eine schwindende Bedeutung. In Lingen

gab es bereits historisch ein eher städtisches Selbstverständnis und eine Abgrenzung gegenüber der landwirtschaftlichen Tradition.

4 Einzelaspekte der wirtschaftlichen Entwicklung

Im vorherigen Abschnitt konnte die bemerkenswerte sozio-ökonomische Entwicklung des Emslandes anhand einiger Indikatoren gezeigt werden. In diesem Abschnitt geht es darum, diese Entwicklung mithilfe einiger herausgehobener Einzelprojekte weiter zu veranschaulichen. Dazu gehören vor allem Einrichtungen, die einen erheblichen Flächenanspruch haben und diesen in dem relativ dünn besiedelten Landkreis realisieren können. Bereits seit dem letzten Jahrhundert gibt es die Wehrtechnische Dienststelle in Meppen, seit den 70er Jahren dieses Jahrhunderts die Teststrecke der Magnetschwebebahn in Lathen sowie seit Mitte der 90er Jahre das Mercedes-Benz-Prüfgelände in der Nähe von Papenburg.

Bei der Wehrtechnischen Dienststelle in Meppen handelt es sich um den früheren Kruppschen Schießplatz, der seit 1877 zunächst Testgelände für Krupps Kanonen war, dann in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen dem Reichswehrministerium als Versuchsgelände diente und seit 1957 durch das Bundesverteidigungsministerium als Erprobungsstelle für Waffen und Munition genutzt wird (ALTMEPPEM-TÖBBEN 1998, 104ff.). Das Testgelände umfaßt eine Fläche von 2.280 ha, die sich in einem Keil von einigen Kilometern Länge nordöstlich von Meppen erstreckt. 1986 wurde aus der Erprobungsstelle die Wehrtechnische Dienststelle für Waffen und Munition, die allerdings seit Beginn der Abrüstung einen erheblichen Arbeitsplatzverlust auf nun noch rund 1.000 Beschäftigte zum Ende des Jahrhunderts zu verzeichnen hat.

An dieses Versuchsgelände angrenzend befindet sich seit rund 20 Jahren die Versuchsstrecke der Magnetschwebebahn Transrapid. Es war die Initiative der früheren Emsland GmbH im Jahr 1977, die 31 Kilometer lange Versuchsstrecke im Emsland zu bauen, auf der die Magnetschwebebahn inzwischen Geschwindigkeiten bis 436 Kilometer erreicht hat. Die Bevölkerung war dem Projekt gegenüber aufgeschlossen, die betroffenen Landwirte stellten die erforderlichen Flächen problemlos bereit. Widerstände gegen die Trasse gab es nicht. Im Gegenteil: Es entwickelte sich im Emsland das Gefühl, Spitzentechnologie in die Region geholt zu haben. Die Versuchsanlage wurde vom Bundesministerium für Forschung und Technologie gefördert. In den Augen einiger Emsländer wurde die Region „zum Vorreiter in Sachen Verkehrstechnologie“ (SCHMIDT 1998). Der Bekanntheitsgrad der Region ist durch die zahlreichen Besuchergruppen gestiegen.

Nicht zuletzt die Anerkennung als dezentrales Projekt für die Expo 2000 in Hannover wird diesen Effekt noch verstärken.

Anfang der 90er Jahre wurde ein weiteres flächenbeanspruchendes Großprojekt im nördlichen Emsland beschlossen. Östlich von Papenburg entstand im Moor seit 1991 die Teststrecke des Automobilherstellers Mercedes-Benz, für die das Unternehmen über 15 Jahre vergeblich einen geeigneten Standort gesucht hatte. In den 80er Jahren wurde ein Ansiedlungsversuch am Boxberg durch das Bundesverfassungsgericht gestoppt. Nach diesem Mißerfolg im nördlichen Baden-Württemberg wurden 400 Alternativen in ganz Europa für diese Teststrecke geprüft. Das nördliche Emsland erhielt schließlich den Vorzug gegenüber Namsheim im Elsaß (POSCHMANN/SCHMIDT-KALLERT 1992). Im Gegensatz zum Kruppschen Schießplatz und der Einrichtung der Teststrecke für die Magnetschwebbahn gab es zu dem Projekt der Mercedes-Teststrecke aber auf Landesebene durchaus unterschiedliche politische Positionen, was insbesondere die rot-grüne Koalition in Hannover belastete, auf lokaler und regionaler Ebene blieb das Projekt aber weitgehend unumstritten. 1997 wurde die Teststrecke in Betrieb genommen. Das jetzige Testgelände umfaßt 980 Hektar, 130 davon wurden im Zuge von Baumaßnahmen versiegelt.

Neben den umfangreichen Flächen für diese raumbeanspruchenden Testeinrichtungen bilden die Erdöl- und Erdgasvorkommen im Emsland einen weiteren quasi naturräumlich bedingten Ansatzpunkt für eine industrielle Entwicklung. Seit 1942 wurden diese Vorkommen zwischen Ems und niederländischer Grenze erschlossen. Diese Öl- und Gasvorkommen waren in den 50er Jahren für die Standortentscheidungen der Erdölraffinerie im Norden von Lingen bzw. für eine weitere kleine Raffinerie in Salzbergen an der nordrhein-westfälischen Landesgrenze ausschlaggebend, auch wenn heute ein großer Teil des Erdöls, das in Lingen verarbeitet wird, über eine Pipeline von Wilhelmshaven ins Emsland gepumpt wird. 1997 wurden in Lingen 4,0 Mio. Tonnen Erdöl verarbeitet, davon kamen rund 1,2 Mio. Tonnen aus dem Emsland.¹³ Zusammen arbeiten an den beiden Raffineriestandorten in Lingen und Salzbergen noch fast 1.000 Beschäftigte.

Weitere Betriebe sind in der Folge von Erdöl- und Erdgasproduktion im Emsland nach dem 2. Weltkrieg entstanden.¹⁴ Dazu gehören mehrere Unternehmen, die sich mit der Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas, aber auch mit Dienstleistungen in diesem Bereich beschäftigen. Die Gerhard Kopp GmbH in Lingen ist ein Beispiel dafür. Das 1971 gegründete frühere Familienunternehmen hat sich zunächst mit Druckproben und der

¹³ vgl. www.Lingen-ems.de/firma/Wintersh.htm

¹⁴ vgl. www.emsland.de und www.lingen-ems.de

Inbetriebnahme von neuen Pipelines beschäftigt. Im Laufe der Jahre wurden hochtechnische Geräte (sogenannte Prüfmolche) entwickelt, die weltweit für die Prüfung von Offshore-Leitungen eingesetzt werden. Für die Entwicklung dieser Geräte war allerdings in den 80er Jahren eine Teilverlagerung nach Karlsruhe erforderlich, um mit dort ansässigen Forschungseinrichtungen besser kooperieren zu können. Seit 1992 gehört die Pipetronix/Kopp Gruppe mit allen Tochtergesellschaften im In- und Ausland zur Preussag Wasser- und Rohrtechnik GmbH und ist mit rund 500 Mitarbeitern weltweit und fast DM 140 Millionen Jahresumsatz das größte Pipeline-Service-Unternehmen. In Lingen waren im März 1996 noch rund 130 Mitarbeiter beschäftigt.

Neben den beiden Raffinerien und solchen erdölnahen Unternehmen gibt es im Emsland weitere Betriebe der Energiewirtschaft. So wurde bereits in den 60er Jahren in Lingen eines der ersten Atomkraftwerke in Deutschland errichtet. Zwischen 1968 und 1977 war dieses Kraftwerk mit einer Leistung von 256 MW in Betrieb.

1982 wurde dann mit dem Bau eines zweiten Kernkraftwerks im Linger Süden begonnen (vgl. DANIELZYK/WIEGANDT 1985). Dieses 1.300 MW-Kernkraftwerk Emsland, das zu 75% der VEW gehört, ging 1988 ans Netz. Ein wesentlicher Standortfaktor ist in politischen Zusammenhängen zu sehen. So reicht das VEW-Versorgungsgebiet bei Lingen mit einem kleinen Zipfel in das Bundesland Niedersachsen. Für das Kraftwerk, das weite Teile Westfalens mit Strom versorgt, wurde hier eine Genehmigung erteilt, während für den Standort Hamm in Nordrhein-Westfalen ein bereits früher gestellter entsprechender Antrag erfolglos blieb. Im Norden der Stadt Lingen wurde ergänzend ein 200 Hektar großes Speicherbecken gebaut, um das Kraftwerk bei fehlenden Wassermengen der Ems im Sommer mit ausreichendem Kühlwasser zu versorgen. Dieses Speicherbecken wird heute zudem intensiv für die Naherholung genutzt.

Auch nach der Bundestagswahl im Herbst 1998 zeigt sich, daß sich an der positiven Grundstimmung zur Kernenergie im Emsland wenig geändert hat. Aufgrund der geänderten Energiepolitik der neuen Bundesregierung wird es erforderlich, an den Standorten der bestehenden Atomkraftwerke kraftwerkseigene Zwischenlager einzurichten, damit abgebrannte Brennelemente nicht zur Wiederaufbereitung ins Ausland gebracht bzw. Transporte zu den Zwischenlagern in Ahaus und Gorleben vermieden werden. Die abgebrannten Brennelemente sollen zukünftig am Standort für mindestens 30 Jahre gelagert werden, damit die Energieunternehmen ihren Entsorgungsnachweis bringen können. In Lingen sind es jährlich rund 50 bis 60 Brennelemente, die entsorgt werden müssen. Am 22.12.1998 wurde deshalb beim Bundesamt für Strahlenschutz ein Antrag auf Genehmigung für die

Lagerung von abgebrannten Brennelementen in einem Standort-Zwischenlager gestellt. Anfang 1999 zeigte sich bei Informationsveranstaltungen zum Bauantrag für dieses Zwischenlager, daß für dieses Projekt in der Region ein breiter Konsens besteht, um dadurch die Arbeitsplätze zu sichern.

Neben dem Kernkraftwerk gibt es im Emsland das seit 1974 betriebene 600 MW-Gaskraftwerk der RWE nördlich von Meppen sowie zwei weitere Erdgasblöcke mit je 420 MW der VEW im Lingener Industriepark.

Des weiteren ist hier hervorzuheben, daß insbesondere in den 70er und 80er Jahren industrielle Zweigwerke im Emsland angesiedelt wurden. Einige dieser Unternehmen stießen in anderen Regionen Deutschlands auf Protest, fanden im Emsland aber Akzeptanz in Politik und Bevölkerung (vgl. DANIELZYK/WIEGANDT 1985).

In unmittelbarer Nachbarschaft zu den beiden Atomkraftwerken im Lingener Süden gehört dazu ein Werk zur Herstellung von Brennelementen für Kernkraftwerke. 1975 wurde Exxon Nuclear gegründet, 1979 wurde nach der atomrechtlichen Genehmigung die Produktion im Industriepark Lingen-Süd aufgenommen. Seit dieser Zeit wurden rund 10.000 Brennelemente für den europäischen Markt hergestellt. Heute arbeiten bei dem 1987 von Siemens übernommenen Werk rund 320 Beschäftigte.

Besonderen Protest gab es Mitte der 70er Jahre gegen die Ansiedlung des sogenannten Bleichemiewerks in Lingen. In dem Betrieb der Firma Bärlocher werden Additive für die kunststoffverarbeitende Industrie hergestellt. Das Unternehmen war gezwungen, den ursprünglichen Standort in München wegen der heranrückenden Wohnbebauung zu verlagern. Die Versuche, das Unternehmen an anderen Orten in Deutschland oder im europäischen Ausland anzusiedeln, waren gescheitert. Wesentlicher Erfolgsfaktor für die Ansiedlung des Unternehmens in Lingen war es, daß das Unternehmen mit Unterstützung der kommunalen Verwaltung und Politik den Protest eines Teils der Bevölkerung überwinden konnte. Heute sind rund 250 Mitarbeiter in dem Betrieb in Lingen beschäftigt.

Die Beschreibung der eher „spektakulären“ Ansiedlungen der 70er und 80er Jahre darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es vor allem die verschiedenen klein- und mittelständischen Unternehmen sind, die zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre beigetragen haben. Von besonderer Bedeutung ist bei diesen Unternehmen die „Standorttreue“ (BRÖRING 1998), die vielfach ihre Ursache darin hat, daß der Inhaber des Unternehmens im Emsland selbst seine Heimat hat. Einzelne Betriebe wurden in den letzten Jahren allerdings mit altersbedingtem Ausscheiden des Betriebsinhabers an größere auswärtige Unternehmen verkauft, ohne daß dies bisher negative Konsequenzen für den Standort des jeweiligen Betriebs im Emsland hatte.

Das größte dieser mittelständischen Unternehmen ist im nördlichen Emsland die Meyer-Werft, die in den letzten Jahren häufiger das Interesse der Öffentlichkeit gefunden hat. Diese traditionsreiche Werft ist mit rund 2.000 Mitarbeitern der größte Arbeitgeber im Emsland. Ihre regionalwirtschaftlichen Verflechtungen sind, verglichen mit anderen Werftstandorten, hoch (WITZENBURG u.a. 1995, 96). Seit Anfang der 60er Jahre wurden 11 Kreuzfahrtschiffe, 49 Gastanker, 26 Viehtransporter und 30 große Fähren gebaut und weltweit verkauft (KIEDEL 1998).

Gerade bei der Auslieferung kommt es aber durch die zunehmende Größe der Schiffe zu Problemen. Die Fahrwassertiefe der Ems ist zu gering, um die Schiffe problemfrei von der Werft in Papenburg in die Nordsee zu bringen. Deshalb soll für rund 350 Mio. DM ein Emssperrwerk gebaut werden, das den Küstenschutz am Unterlauf der Ems verbessern und gleichzeitig die Überführung der großen Passagierschiffe erleichtern soll. Umweltschutzverbände, aber auch Teile der Wirtschaft, die von einem bislang ohne Schleuse geplanten Sperrwerk Nachteile für ihren Betrieb erwarten, lehnen den Bau ab (vgl. DOBBERKAU/EICKHOFF 1998). Die gerichtlichen Auseinandersetzungen sind noch nicht endgültig entschieden. Der Bau des Sperrwerkes wird sich aber verzögern, weil Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht den Bau Anfang 1999 zunächst gestoppt haben.

Die bemerkenswerten Erfolge im industriellen Sektor können nicht verdecken, daß es im Forschungs- und Entwicklungsbereich erhebliche Defizite im Emsland gibt (vgl. ACHE u.a. 1991, 105ff.; STERNBERG 1993). Allererste Verbesserungen gibt es im südlich gelegenen Mittelzentrum Lingen. Seit Mitte der 80er Jahre besteht hier eine Berufsakademie, seit 1995 eine Außenstelle der Fachhochschule Osnabrück mit einem Fachbereich für technische Betriebswirtschaft und Kommunikation mit zur Zeit 250 Studenten.

5 Faktoren zur Erklärung der außergewöhnlichen Dynamik

Der Erfolg oder Niedergang einer Region lassen sich kaum monokausal erklären. So sind auch für die außergewöhnliche Dynamik des Emslandes verschiedene Faktoren maßgeblich, die wir hier etwas vereinfacht nach „harten“ und „weichen“ Faktoren unterteilen wollen. Zunächst ist eine *Vielzahl „harter“ Standortfaktoren* zur Erklärung der besonderen ökonomischen Dynamik zu nennen, wobei die Reihenfolge keine Priorität ausdrücken soll und die einzelnen Faktoren auch in Wechselwirkung miteinander zu sehen sind:

- das Vorhandensein großer Industrie- und Gewerbeflächen zu sehr günstigen Preisen;

- günstige Tarife für die Ver- und Entsorgung (Wasser, Energie);
- gute infrastrukturelle Ausstattung insbesondere im Verkehrsbereich (Kanal, Bahn, Güterverkehrszentrum, A30, A31 bis auf den „Lückenschluß“ nach Nordrhein-Westfalen, E233 usw.);
- ein großes Potential an Arbeitskräften mit z.T. industriellen Erfahrungen (etwa durch das frühere Eisenbahnausbesserungswerk in Lingen, die Textilindustrie usw.);
- ein „selbst für eher ländlich geprägte Regionen relativ niedriges Niveau der industriellen Löhne und Gehälter“ (BERENTZEN 1995, 70);
- die Verfügbarkeit umfangreicher Fördermittel aus verschiedensten nationalen und europäischen Programmen zur regionalen Strukturverbesserung.

Zum Teil ein Resultat der bisherigen Geschichte und der gerade genannten Faktoren und zugleich eine wichtige Voraussetzung für weitere ökonomische Dynamik sind die vielfältigen, mittelständisch geprägten industriell-gewerblichen Strukturen, die nicht von den Betrieben eines Wirtschaftszweiges oder wenigen Großunternehmen dominiert werden und von daher weniger anfällig für Konjunktur- und Strukturkrisen sind. Dies hat auch dazu beigetragen, daß bislang der landwirtschaftliche Strukturwandel relativ erfolgreich bewältigt werden konnte.

Diese „harten“ Faktoren lassen sich aber in ähnlicher Ausprägung auch in vielen anderen westdeutschen Peripherräumen finden und können daher die ungewöhnliche Entwicklung des Emslandes in den vergangenen Jahrzehnten allein nicht ausreichend erklären. Dafür sind vielmehr zwei weitere, „weiche“ Faktoren heranzuziehen, die immer wieder hervortreten:

- Ein spezifisches „Alltagsbewußtsein“, das sich durch eine besondere Offenheit für industrielle und technologische Entwicklungen auszeichnet und durch Begriffe wie „gewachsene Industrieakzeptanz“, „Bereitschaft ... für die Umsetzung ‚sensibler‘ Technologien“, „gute Arbeitsmoral und Standorttreue“, „Vorurteilsfreiheit und Nüchternheit“ etc. charakterisiert wird;
- ein hoch effektives Verwaltungs- und Politikmanagement, das durch Formulierungen wie „ein wirtschaftsfreundliches Klima in Kreis- und Kommunalverwaltungen“, „unkompliziertes, wirtschaftsnahes Denken“ usw. umschrieben wird.¹⁵

¹⁵ Vgl. z.B. BERENTZEN 1995, OHLMS 1986, PERTZ 1995, IHK 1992. In unseren Experteninterviews wurden diese Aussagen in den verschiedenen Untersuchungsphasen immer wieder getroffen.

Für die Herausbildung einer spezifischen Form des Alltagsbewußtseins (bzw. „Mentalität“) im Emsland lassen sich verschiedene Ursachen benennen. Der vielleicht wichtigste Aspekt ist die bis zur Mitte dieses Jahrhunderts außergewöhnliche Rückständigkeit der Region, so daß die Erfahrung von Armut und Not in der Bevölkerung weit verbreitet war und zum Teil auch noch bis heute nachwirkt. Obwohl diese Situation der Armut und Not jetzt nicht mehr gegeben ist, entwickelten die daraus resultierenden Normen offenkundig eine Art Eigendynamik und wurden zu Bestandteilen des Alltagsbewußtseins in einer anderen sozioökonomischen Situation, was sich immer wieder in zeitgenössischen Zeugnissen niederschlägt: „Wo der Boden armselig war, muß der Fleiß diesen Nachteil ausgleichen. Das gilt auch für das Emsland unserer Tage. Was durch die Jahrhunderte geübt und als Eigenschaft weitergegeben ist, verliert sich so schnell nicht!“ (FRANKE 1984, 25f.).

Ungewöhnlich im Vergleich zu manch anderer Region dürfte dabei sein, daß die Verbesserung der Lebensbedingungen durch die Modernisierung des Emslandes infolge von staatlicher Infrastrukturpolitik, industriellen Ansiedlungen usw. innerhalb einer Generation (zwischen den 50er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts) erfahrbar wurde. Dieser Sachverhalt wird in den verschiedenen Formen der regionalen Selbstdarstellung immer wieder an zentraler Stelle hervorgehoben: „Wer heute auf einer gut ausgebauten Gemeindestraße an einem Einfamilienhaus aus rotem Backstein vorbeifährt, vermag kaum zu glauben, daß vor noch gar nicht so langer Zeit ein Teil der Landbevölkerung in einfachen Bauernkaten lebte, die oft nur über sandige Wege zu erreichen waren“ (NIEHOFF 1995, 16).¹⁶

Neben diesen eher regionalspezifischen Dimensionen des Alltagsbewußtseins im Emsland sind weitere Aspekte zu erwähnen, die in ähnlicher Weise auch in anderen ländlich-peripheren Räumen eine Rolle spielen können: So etwa die Sorge um den eigenen Arbeitsplatz, die vielfach die Akzeptanz problematischer Vorhaben erhöht, und die Zufriedenheit mit dem eigenen Lebensumfeld. Zu letzterem trägt bei, daß der überwiegende Teil der emsländischen Bevölkerung in einem eigenen Einfamilienhaus wohnt und daß die industriellen und infrastrukturellen Großprojekte landschaftlich „integriert“ wirken. So wird das alltägliche Erleben durch eine zumindest äußerlich relativ intakt wirkende, wenig zersiedelte Landschaft und die aufwendig sanierten Kerne der kleinen und mittleren Städte bestimmt.

Als weiterer Aspekt ist herauszuheben, daß soziale Gruppen, die üblicherweise andernorts Kritik an gegebenen Entwicklungen und Entscheidungen

¹⁶ „In wenigen Jahrzehnten (seit 1951; d.V.) wurden Jahrhunderte eingeholt“ (NAUHAUS 1984, 7).

gen formulieren (könnten), im Emsland kaum vorhanden sind: Jugendliche mit höherer Schulbildung müssen i.d.R. das Emsland nach dem Schulabschluß verlassen, um ein Studium aufnehmen oder einen höher qualifizierten Arbeitsplatz finden zu können; ein „Bildungsbürgertum“ ist allenfalls in den städtischen Zentren in kleinem Umfang ausgeprägt, wobei daraus z.B. in Lingen hervorgegangene Bürgerinitiativen insgesamt erfolglos blieben; oft als „modernisierungsbedroht“ geltende Gruppen wie altingesessene Handwerker und Kaufleute haben von den bisherigen Entwicklungen eindeutig profitieren können.

In diesem Umfeld und im engen Zusammenhang mit den dargestellten Formen des Alltagsbewußtseins und des regionalen Selbstverständnisses hat sich ein äußerst „effektives Politik- und Verwaltungsmanagement“ herausgebildet. Dieses wird sicher durch die vergleichsweise homogene politische Kultur begünstigt.¹⁷ Außerdem mag dazu auch beigetragen haben, daß sich das eindeutig katholisch geprägte Emsland immer in einem gewissen Spannungsverhältnis zu eher protestantisch bestimmten Nachbarregionen (Ausnahme: Süddoldenburger Münsterland) bzw. zu eher protestantisch dominierten Staatswesen befunden hat. In solchen Diaspora-Situationen bilden sich erfahrungsgemäß im Interesse eines effektiven Einsatzes für die Gleichberechtigung und die Zuteilung von Ressourcen klare Führungsbeziehungen, hervorgehobene, weithin akzeptierte Führungspersönlichkeiten und eine gute Außenvertretung heraus.¹⁸

Die Effektivität des Managements wird aber nicht nur durch die relative politisch-kulturelle Homogenität begünstigt, sondern sicher auch durch die Größe des Landkreises, die den Aufbau einer differenzierten und „schlagkräftigen“ Verwaltungsorganisation zuläßt. Eine ungefähr ähnlich große Bevölkerungszahl verteilt sich im nördlich benachbarten Ostfriesland auf drei Landkreise! Dadurch kommt es zu einem von wirtschaftlicher Seite begrüßten effektiven „Standortmanagement“.¹⁹ Im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung wird dabei auch pragmatisch mit benachbarten Regionen kooperiert: So war der Landkreis Emsland Mitte der 90er Jahre sowohl bei der Verabschiedung einer „Ostfriesisch-Emsländischen Erklärung zur Emsachse“ als auch bei der Erarbeitung und Umsetzung einer „Regionalen

¹⁷ Seit der Kommunalwahl 1996 weist der Kreistag folgende Sitzverteilung auf: 44 CDU, 13 SPD, 3 GRÜNE, 2 FDP, 3 UWG (SCHÜPP 1998, 61).

¹⁸ Vgl. OHLMS (1986, 230f.): „Wie die Kontakte innerhalb des Emslandes, funktionieren die Kontakte nach Osnabrück, Oldenburg, auch nach Hannover und gar Bonn. In manchen Schaltzentralen sitzen Emsländer selbst“.

¹⁹ „Die Wirtschaftsförderung genießt im Landkreis Emsland einen guten Ruf“ (IHK 1992, 58). In unseren Expertengesprächen war viel von „wirtschaftsnahen Denken“, „Umsetzungsorientierung“, „effektiver Fördermittelakquisition“ die Rede.

Innovations-Strategie“ (RIS) für den Bezirk Weser-Ems als einem Modellvorhaben der EU maßgeblich aktiv gewesen (vgl. BRÖRING 1998).

Gerade die zuletzt geschilderten „weichen“ Faktoren erklären zu einem großen Teil die Erfolge bei der Ansiedlung problematischer, andernorts umstrittener industrieller und infrastruktureller Großvorhaben. Sie sind aber auch bei weniger spektakulären Formen wirtschaftsorientierten Handelns, z.B. bei der Interessenvertretung auf den übergeordneten Ebenen des Landes, des Bundes und der EU, bei der Akquisition von Fördermitteln usw., von großem Vorteil. Angesichts der veränderten politischen, sozialen und ökonomisch-technologischen Rahmenbedingungen stellt sich allerdings die Frage, ob die bisher erfolgversprechenden Faktoren und Handlungsstrategien auch in Zukunft tragfähig sein werden.

6 Schlußbetrachtung: Neue Herausforderungen für das Emsland

Die äußerst dynamische sozioökonomische Entwicklung des Emslandes in den vergangenen Jahrzehnten ist vor allem auf die beiden eng miteinander verbundenen Faktoren – „effektives“ Politik- und Verwaltungsmanagement und spezifische Formen des Alltagsbewußtseins (Kap. 5) – zurückzuführen. Dadurch war das Emsland als ländlich-peripherer Raum nicht nur „Opfer“ passiver Sanierungsprozesse oder ausschließlich „fremdbestimmter“ Ansiedlungen von Zweigwerken, sondern hat im Rahmen der wirtschaftlichen Gegebenheiten seine funktional mögliche Rolle aktiv ausgefüllt und gestaltet (Kap. 2 und 4). Bei einer Bewertung dessen ist auch zu berücksichtigen, daß im Laufe der Entwicklung nicht nur immer wieder neue Arbeitsplätze geschaffen und kommunale Einnahmen erzielt wurden, sondern daß sich die alltäglich erfahrbaren Lebensumstände für große Teile der Bevölkerung (öffentliche Infrastruktur, städtebauliche Gestaltung, Wohnsituation usw.) ständig und deutlich verbessert haben.²⁰

Gerade diese wahrnehmbaren Veränderungen haben dazu geführt, daß es bisher innerhalb der Region kaum Zweifel an dieser Strategie gegeben hat. Die Modernisierung der Region wird allgemein positiv gewertet, „Nebenfolgen“ rücken nicht in die öffentliche Diskussion. So kam es über lange Zeit zu einem in dieser Form eher seltenen Einklang von funktionalen (ökonomisch-technologischen) Entwicklungen, Erwartungen und Orientierungen überregionaler politischer Ebenen, strategischen Perspektiven der regionalen Elite und regionalspezifischen Formen des Alltagsbewußtseins.

²⁰ Hier sei wiederum auf die Stadt Lingen hingewiesen, deren städtebauliche Gestalt und infrastrukturelle Situation sich in den 80er Jahren nicht zuletzt mit Hilfe bundesweit beachteter städtebaulicher und landschaftspflegerischer Modellvorhaben erheblich verändert hat.

Zweifellos hat die Verflechtung des Emslandes mit der nationalen und internationalen Ökonomie in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen. Dennoch wäre es nicht richtig, darin nur eine Verstärkung der Abhängigkeit zu sehen. Zwar sind auf der einen Seite industrielle Zweigwerke mit Fertigungsaktivitäten ohne eigenes Forschungs- und Entwicklungspotential von global agierenden Konzernen ohne besondere regionale Bindung angesiedelt worden. Auf der anderen Seite gibt es aber ebenso eine Vielzahl von Unternehmen mit Sitz im Emsland, die sich in globalen Märkten behaupten bzw. von ihrem emsländischen Standort aus Fertigungsbetriebe an anderen Standorten lenken. Zudem ist die relativ diversifizierte Branchenstruktur, insbesondere im industriell-gewerblichen Bereich, hervorzuheben, die trotz des Auftretens einzelner „Problemfälle“ zu einer vergleichsweise geringen konjunkturellen und strukturellen Krisenanfälligkeit beiträgt.

Zum Abschluß unseres Beitrages stellt sich die Frage, inwieweit die bisherige Entwicklung auch im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung „zukunftsfähig“ ist. Zur Beantwortung dieser Frage werden ökonomische und politisch-soziokulturelle Aspekte getrennt voneinander betrachtet.

In ökonomischer Hinsicht wird das Emsland bei vergleichenden Betrachtungen über die Entwicklungschancen unterschiedlicher Regionstypen als Beispiel für den Typ „ländliche Auffangräume“ angeführt (ACHE u.a. 1991, 144f.). Mit diesem Begriff werden Regionen gekennzeichnet, „die Funktionen übernehmen, die andernorts nicht mehr übernommen werden können“. Damit ist eine Rolle angesprochen, die das Emsland über mehrere Jahrzehnte hatte und wohl auch in Zukunft haben wird. Da aber die Standortkonkurrenz für industrielle Ansiedlungen und flächenintensive Großvorhaben durch die Öffnung der Grenzen in Deutschland und Europa erheblich größer geworden ist und dies selbstverständlich auch im Emsland bekannt ist, konzentrieren sich die Entscheidungsträger im Emsland keineswegs allein auf diese Rolle. Schon seit einigen Jahren gibt es deshalb intensive Bemühungen, u.a den Tourismus zu fördern,²¹ den tertiären Bildungsbereich auszubauen (insbesondere Berufsakademie und FH-Zweigstelle in Lingen) oder kulturelle Institutionen in den Mittelzentren zu fördern.

Zu dieser Strategie, durch eine Diversifizierung der wirtschaftlichen Strukturen und insbesondere durch eine Förderung des Mittelstands von Großvorhaben unabhängiger zu werden, gehören auch einige aktuelle und auf der Ebene eines Landkreises fast überraschende Maßnahmen der ems-

²¹ Themen sind z.B. Landschaftserfahrung durch Rad- und Wassertourismus, aber auch industriegeschichtliche Zeugnisse und aktuelle technologische „Highlights“; vgl. MÖLLER 1998.

ländischen Wirtschaftsförderung: so z.B. die Einrichtung eines „Emsland Haus Berlin“ als Büro-Service-Center für emsländische Unternehmen in Berlin-Mitte, die enge Kooperation mit der baden-württembergischen Steinbeis-Stiftung im Bereich des Technologietransfers und die Neugründung der „Emsland GmbH“ mit der hauptsächlichen Aufgabenstellung der Förderung von Existenzgründungen (vgl. BRÖRING 1998).

Diese und ähnliche Maßnahmen sind insbesondere deshalb notwendig, weil sich seit Antritt der „rot-grünen“ Bundesregierung Ende 1998 erstmals die politischen Rahmenbedingungen für einen wichtigen Wirtschaftszweig des Emslandes, die Energiewirtschaft (inkl. „Atomwirtschaft“), geändert haben und sich damit tendenziell langfristig deren Kostensituation verschlechtern wird. Während zuvor über viele Jahrzehnte – trotz oder gerade wegen der politischen Auseinandersetzungen in anderen Regionen – das Emsland ein idealer Standort für energiewirtschaftliche Vorhaben war, die von übergeordneten politischen Ebenen „gewollt“ wurden, haben die Pläne für einen „Atomausstieg“ und eine „Ökosteuer“ die langfristigen Rahmenbedingungen in einer Weise verändert, die regional kaum beeinflussbar ist. Wenn diese Pläne umgesetzt werden, wird das zukünftig auch im Emsland und insbesondere in der Stadt Lingen nicht ohne sozioökonomische Auswirkungen bleiben können. Für den Umgang mit den Folgen dieser Entwicklung existiert zwar bislang noch kein strategisches Konzept, eine weitere Intensivierung der gerade skizzierten Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur wäre aber in jedem Falle hilfreich.

In politischer und soziokultureller Hinsicht ist es keine besonders gewagte Prognose, langfristig mit einer gewissen Auflösung der bislang noch vergleichsweise homogenen Struktur zu rechnen. Zumindest in den Städten²² kommt es langsam zu einer sozialen Ausdifferenzierung und zu einer Vergrößerung der „bürgerlichen Gruppen“, die im Dienstleistungssektor tätig sind und von daher durchaus andere Interessen haben als eine bislang vielfach noch stark ländlich bzw. landwirtschaftlich orientierte regionale Funktionselite. So werden gerade auch in den Städten (z.B. Papenburg, Meppen) innerhalb der dominanten politischen Kraft widerstrebende Lager deutlich. Darüber hinaus nehmen in einer stärker diversifizierten Wirtschaft und Gesellschaft aber auch die Konflikte zwischen unterschiedlichen ökonomischen Interessen zu. Beispielhaft sei hier auf die Schwierigkeit hingewiesen, zwischen dem „sanften“ Tourismus, der Landschaftserlebnisse in den Mittelpunkt stellt, und den verschärften Intensivierungsbestrebungen in der Landwirtschaft (z.B. Massentierhaltung) zu

²² Das wurde vor allem in den Expertengesprächen der aktuellen Untersuchungsphase im Winter 1998/99 betont.

vermitteln. Weiterhin erreichen Folgen des globalen politischen Wandels, wie sie sich etwa im verstärkten Aussiedlerzuzug und den damit verbundenen Problemen ausdrücken, auch das Emsland.

Inwieweit es gelingt, angesichts dieser komplexer werdenden Situation einen zentralen Aspekt des bisherigen emsländischen Entwicklungsweges, die weit verbreitete Erfahrbarkeit der materiellen und immateriellen Vorteile der Entwicklung, auch in der Zukunft zu sichern, muß hier offen bleiben.

Die Maßnahmen, die zur ökonomischen Diversifizierung und zur politisch-kulturellen Legitimation beitragen, verlangen zweifelsohne einen erheblichen Einsatz finanzieller Mittel. Bislang war das Emsland bei der Akquisition von Fördermitteln höchst erfolgreich, was u.a. auch den gerade genannten Zielsetzungen zugute kam. Inwieweit die Reduzierung der regionalen Fördermöglichkeiten in Westdeutschland in der nächsten und (spätestens) übernächsten Förderperiode der EU (ab 2000 bzw. ab 2006) auch hier die Rahmenbedingungen für das Emsland nachteilig verändert, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgesehen werden, ist aber sehr wahrscheinlich.

All diese Überlegungen zeigen jedenfalls, daß die Fortsetzung der bisherigen „Erfolgsstory“ des Emslandes keinesfalls gesichert ist. Allerdings hat die Region bislang eine erstaunliche Fähigkeit bewiesen, sich über Jahrzehnte auch in einem gewandelten Umfeld erfolgreicher als andere ländlich-periphere Räume zu behaupten.

Literaturverzeichnis

- ACHE, P., H.J. BREMM und K.R. KUNZMANN 1991: Auswirkungen des europäischen Binnenmarkts auf die Raum- und Siedlungsstrukturen Westdeutschlands. In: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnerische Aspekte des EG-Binnenmarktes. Bonn (= Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 488).
- ALTMEPPEM-TÖBBEN, H. 1998: Vom Krupp'schen Schießplatz zur Wehrtechnischen Dienststelle. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 104–116.
- BADE, F.J. 1997: Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume. In: Raumforschung und Raumordnung 55, S. 247–259.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998: Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte und Gemeinden, Ausgabe 1998. Bonn.
- BECHTLUFT, H.H. 1982: Das Emsland als historischer Raum. In: G. HUGENBERG, H.H. BECHTLUFT und W. FRANKE: Das Emsland. Leer, S. 21–50.
- BERENTZEN, H. 1995: Siebenhundert Betriebe können nicht irren – das Emsland als idealer Wirtschaftsstandort. In: Emsland (Hg. in Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung; Red.: G. MÜLLER) Oldenburg, S. 65–88.
- BRÖRING, H. 1998: An der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Standortbestimmung für die Wirtschaft im Emsland. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 117–126.

- DANIELZYK, R. und C.-C. WIEGANDT 1985: Lingen im Emsland: Dynamisches Entwicklungszentrum oder „Provinz“? Ansätze zu einer qualitativen Methodik in der Regionalforschung. Paderborn (= Münstersche Geographische Arbeiten, 22).
- DOBBERKAU, M. und B. EICKHOFF 1998: Der Plan eines Sperrwerks bzw. Stauwerkes in der Ems. Eine sozialökologische Analyse. Oldenburg.
- FORUM: Forschungsinstitut Region und Umwelt an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 1996: Emsland – Untersuchung eines Fallbeispiels zur Vorbereitung des Raumordnungsberichtes 1997. Expertise im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bearb. v. R. DANIELZYK. Oldenburg.
- FRANKE, W. 1982: Das Emsland nach dem 2. Weltkrieg. In: G. HUGENBERG, H.H. BECHTLUFT und W. FRANKE: Das Emsland. Leer, S. 51–71.
- FRANKE, W. 1984: Emsländer – Von Menschen in diesem Land. In: Jahrbuch des emsländischen Heimatbundes 30, S. 124–138.
- GRAVE, J. 1998: Emsland – ein historischer Streifzug. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 63–80.
- HAVERKAMP, C. 1991: Die Erschließung des Emslandes im 20. Jahrhundert als Beispiel staatlicher regionaler Wirtschaftsförderung. Sögel.
- HAVERKAMP, C. 1998: Die Erschließung des Emslandes. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 133–140.
- HUGENBERG, G. 1988: Vom Moor zur Magnetbahn. Die integrierte Entwicklung der Region Emsland/Grafschaft Bentheim als gelungenes Beispiel angewandter Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Neues Archiv für Niedersachsen, S. 31–41.
- IHK 1992: Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland (Hrsg.): Stärken-/Schwächen-Analyse des IHK-Bezirks Osnabrück-Emsland. Osnabrück.
- JUNG, H.U. 1997: Regionalbericht 1995/96/97. Aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen Niedersachsens und den angrenzenden Hansestädten. (Hrsg. v. Niedersächsischem Institut für Wirtschaftsforschung). Hannover.
- NLS: Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) 1998: Niedersachsen – Das Land und seine Regionen – Statistische Monatshefte, H. 8, S. 440ff.
- KIEDEL, K.-P. 1998: Vom Kohlenpram zu Ozeanriesen. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 186–195.
- KUCKUCK, B. 1998: Vorbildliche Integration von Aussiedlern im Landkreis Emsland. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 178–185.
- MKRO 1995: Ministerkonferenz für Raumordnung: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß vom 8. März 1995. Bonn.
- MÖLLER, D. 1998: Emsland – ein Stück näher zur Natur – Tourismus trendgerecht. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 150–157.
- NAUHAUS, K.E. 1984: Das Emsland im Ablauf der Geschichte. Sögel.
- NIEHOFF, L. 1995: Vom „Armenhaus Deutschlands“ zum Landkreis mit hoher Lebensqualität. In: Emsland (Hrsg. in Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung; Red.: G. MÜLLER) Oldenburg, S. 10–25.
- OBERBECK, H. und R. OPPERMANN 1995: Das Ende der Rückständigkeit – ländliche Räume vor neuen Gestaltungsanforderungen. In: Institut für sozialwissenschaftliche Forschung u.a. (Hrsg.): Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung 1995, Schwerpunkt Technik und Region. Göttingen, S. 159–202.
- OHLMS, W. 1986: Das Klima stimmt. In: Jahrbuch des emsländischen Heimatbundes 32, S. 222–240.
- PERTZ, T. 1995: Erdöl, Erdgas, Wind und Atom – Energiewirtschaft voller Vielfalt. In: Emsland (Hrsg. in Zusammenarbeit mit der Kreisverwaltung; Red.: G. MÜLLER). Oldenburg, S. 96–111.

- POSCHMANN, C. und E. SCHMIDT-KALLERT 1992: Mercedes-Benz-Testgelände bei Papenburg. In: Geographische Rundschau 44, S. 568–575.
- SCHMIDT, M. 1998: Von der Bohlenbahn zur Magnetbahn. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 234–243.
- SCHÜPP, H. 1998: Vom Amt Meppen zum Landkreis Emsland. In: Niedersachsenbuch 1998. Hannover, S. 52–62.
- STERNBERG, R. 1993: Wirtschafts- und Technologieförderung. In: H.U. JUNG, H.U. und L. SCHÄTZL: Atlas zur Wirtschaftsgeographie von Niedersachsen. Braunschweig, S. 226–241.
- VESPERMANN, K.-H. 1998: Strategien für ländliche Räume in Niedersachsen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ländliche Räume in Niedersachsen. Hannover, S. 9–14 (= ARL-Arbeitsmaterial Nr. 298).
- VÖLKSEN, G. 1986: Das Emsland. Eine Landschaft im Wandel. Hannover.
- WICHMANN, G. und C.-C. WIEGANDT 1995: „Sag mir, wo sie geblieben sind“ – Eine Geographie des Abiturientenjahrgangs 1977. In: 25 Jahre Gymnasium Johanneum Lingen. 1970–1995. Lingen.
- WITZENBURG, P., H.G. PARKER BRADY und U. KRÖCHER 1995: Entwicklungsperspektiven der Häfen an der Emsmündung. Groningen, Oldenburg.
- ZARTH, M. 1995: Bilanz und Perspektiven der Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum. In: HENKEL, G. (Hrsg.): Außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Essen, S. 13–25.