

Pendling over den dansk-tyske grænse

Christian Hansen

Institut for Grænseregionsforskning, Aabenraa

SUMMARY: The border between Denmark and Germany across the peninsula of Jutland has been open to cross-border commuting during the last two decades, since Denmark became member of the EC in 1973. However, the amount of cross-border commuting is still at a very low level. Approximately 1,000 persons are living in Germany and working in the Danish part of the border region. 1,200 persons are commuting in the opposite direction. The number of cross-border commuters is only one tenth of the normal number of commuters between towns and local areas within the two countries. The linguistic and cultural differences between Denmark and Germany are still important barriers to the labour market.

Pendling mellem hjem og arbejdsplads spiller en betydelig rolle for arbejdsmarked og økonomi overalt i den industrialiserede verden. Hidtil er pendlingen stort set alene analyseret inden for landenes grænser, mens man for integration af arbejdsmarkedene i forskellige lande primært har fokuseret på flyttebevægelser (Pedersen 1991, Lundborg 1991). For grænseregioner har det imidlertid også betydning, om der pendles over grænsen.

Barrierer for pendling

Økonomiske forhold kan fremme pendlingen. Derimod kan en række øvrige forhold virke som barrierer for at kunne udnytte det økonomiske potentiale, som pendling og grænsependling kan give. I stikordsform kan de summeres til (Cornett 1982, Werner 1993): geografiske og rumlige faktorer, politiske, økonomiske og juridiske forhold samt kulturelle og sproglige forhold.

For grænsependling med bil i den dansk-tyske grænseregion findes der ingen fysiske barrierer, og grænsepassagen foregår normalt hurtigt og smertefrit.

For EF-landene har det fra starten været målet at skaffe fri bevægelighed for arbejdskraften (Romtraktaten 1957), og de formelle begrænsninger for arbejds- og opholdstilladelse blev ophævet for de seks gamle EF-lande i 1968. I dag gælder det for alle 12 medlemslande. Det fri arbejdsmarked gælder dog stadig ikke for dele af den offentlige sektor. For de nordiske lande har der været et fælles arbejdsmarked siden 1954.

Reglerne for skat, social sikring, pensionering osv. kan også rumme barrierer for grænsependling. For udenlandske arbejdstagere og grænsependlere mellem EF-landene blev disse forhold reguleret i 1971. Landene har stadig hver deres systemer, og det

Pendling over den dansk-tyske grænse

Christian Hansen

Institut for Grænseregionsforskning, Aabenraa

SUMMARY: The border between Denmark and Germany across the peninsula of Jutland has been open to cross-border commuting during the last two decades, since Denmark became member of the EC in 1973. However, the amount of cross-border commuting is still at a very low level. Approximately 1,000 persons are living in Germany and working in the Danish part of the border region. 1,200 persons are commuting in the opposite direction. The number of cross-border commuters is only one tenth of the normal number of commuters between towns and local areas within the two countries. The linguistic and cultural differences between Denmark and Germany are still important barriers to the labour market.

Pendling mellem hjem og arbejdsplads spiller en betydelig rolle for arbejdsmarked og økonomi overalt i den industrialiserede verden. Hidtil er pendlingen stort set alene analyseret inden for landenes grænser, mens man for integration af arbejdsmarkedene i forskellige lande primært har fokuseret på flyttebevægelser (Pedersen 1991, Lundborg 1991). For grænseregioner har det imidlertid også betydning, om der pendles over grænsen.

Barrierer for pendling

Økonomiske forhold kan fremme pendlingen. Derimod kan en række øvrige forhold virke som barrierer for at kunne udnytte det økonomiske potentiale, som pendling og grænsependling kan give. I stikordsform kan de summeres til (Cornett 1982, Werner 1993): geografiske og rumlige faktorer, politiske, økonomiske og juridiske forhold samt kulturelle og sproglige forhold.

For grænsependling med bil i den dansk-tyske grænseregion findes der ingen fysiske barrierer, og grænsepassagen foregår normalt hurtigt og smertefrit.

For EF-landene har det fra starten været målet at skaffe fri bevægelighed for arbejdskraften (Romtraktaten 1957), og de formelle begrænsninger for arbejds- og opholdstilladelse blev ophævet for de seks gamle EF-lande i 1968. I dag gælder det for alle 12 medlemslande. Det fri arbejdsmarked gælder dog stadig ikke for dele af den offentlige sektor. For de nordiske lande har der været et fælles arbejdsmarked siden 1954.

Reglerne for skat, social sikring, pensionering osv. kan også rumme barrierer for grænsependling. For udenlandske arbejdstagere og grænsependlere mellem EF-landene blev disse forhold reguleret i 1971. Landene har stadig hver deres systemer, og det

kan være forbundet med økonomiske problemer at leve under to landes regler inden for de socialstatslige net, der omslutter borgerne i både Tyskland og Danmark.

Pendlere mellem Danmark og Tyskland betaler skat af lønnen i det land, hvor den optjenes, mens retten til sygesikring, sociale ydelser mv. bevares i bopælslandet. For almindelig alderspension, sygedagpenge mv. gælder særlige regler. Derimod er der ikke generelt tale om symmetri mellem skattepligt og sociale rettigheder. For almindelige lønmodtagere er spekulationsmulighederne begrænsede samtidig med, at der er mulighed for at udnytte realøkonomiske fordele ved grænsependling. Såfremt pendling i samme omfang går i begge retninger, opstår der ikke store provenutab for myndighederne.

For at kunne arbejde i et andet land skal man ofte kunne sproget, ligesom man skal kunne indgå i den kultur, der findes på arbejdspladserne i nabolandet. Omvendt kan grænsependleren udnytte eventuelle økonomiske fordele ved arbejde i et andet land, uden at skulle indordne ægtefællens arbejde, børns skolegang osv. under det fremmede lands kultur. Grænsependling må derfor ses som et mindre belastende alternativ til at flytte. Pendling vil formentlig tendere mod at gå fra det lille mod det store land. Alt andet lige er der større incitamenter til at sætte sig ind i det store lands sprog og kultur.

Pendling i den dansk-tyske grænseregion

Der foreligger kun få statistiske oplysninger om antallet af grænsependlere. Institut for grænseregionsforskning har derfor selv indhentet oplysninger fra skattemyndighederne i de sønderjyske kommuner (Hansen 1992). Dertil kommer enkelte oplysninger fra den tyske folketælling i 1987. Oplysningerne er sammenholdt med den normale pendling i kommunerne, og resultatet fremgår af tabel 1.

I Sønderjylland varierer antallet af udpendlere i kommunerne fra 15% til over 60% af alle beskæftigede, mens indpendlingen varierer fra lidt under 20% til omkring 45% af alle arbejdspladser i kommunerne. Der er specielt stor udpendling fra en række relativt små kommuner (Augustenborg, Broager, Lundtoft, Rødekro, Sundeved og Sydals), der ligger omkring Danfoss i Nordborg kommune, Sønderborg, Aabenraa og Bov. Den største indpendling ligger i det samme område: Gråsten, Sundeved (med slagteriet i Blans) og Aabenraa.

Grænsependlingen er i alle kommuner markant mindre. I Bov kommune med grænseovergangene ved Kruså, Padborg og Frøslev findes den største indpendling fra Tyskland: 5,3 procent af de beskæftigede i kommunen bor syd for grænsen. Da den samlede indpendling til kommunen udgør omkring 35 procent, svarer det til, at mellem hver 6. og hver 7., der pendler til Bovs virksomheder, kommer fra Tyskland. Det er givetvis virksomhederne inden for spedition og lastbiltransport, der trækker arbejdskraft fra Tyskland. Bov skal imidlertid også konkurrere om arbejdskraften med storbyen Flensborg, der kun ligger nogle få kilometer væk.

Tabel 1. Antal grænsependlere til og fra Sønderjylland.

	Beskæftigede				Grænsependlere				
	med bopæl	Indpendlere Antal	Pct.	Udpendlere Antal	Pct.	Fra Tyskland Antal	Pct.	Til Tyskland Antal	Pct.
De fire grænsekommuner max. 15 km fra grænsen									
Bov	5579	2359	34.7	1142	20.5	357	5.3	200	3.6
Tønder	6411	2277	30.7	1273	19.9	211	2.8	150	2.3
Tinglev	4968	819	20.2	1732	34.9	53	1.3	79	1.6
Højer	1404	210	20.3	577	41.1	16	1.5	22	1.5
Ti kommuner 15-30 km fra grænsen									
	51158	19306	37.3	18649	36.5	293	0.6	500	1.0
Ni kommuner 30-60 km fra grænsen									
	55792	14309	27.7	18360	32.9	85	0.2	229	0.4
Hele Sønderjylland	125312	39280		41733		1015		1180	

Kilder: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik for 1990. Oplysninger fra kommunerne i den østlige del af Sønderjylland vedr. 1990. Oplysninger fra Told- og Skatteregion Haderslev samt Tønder kommune vedr. 1991.

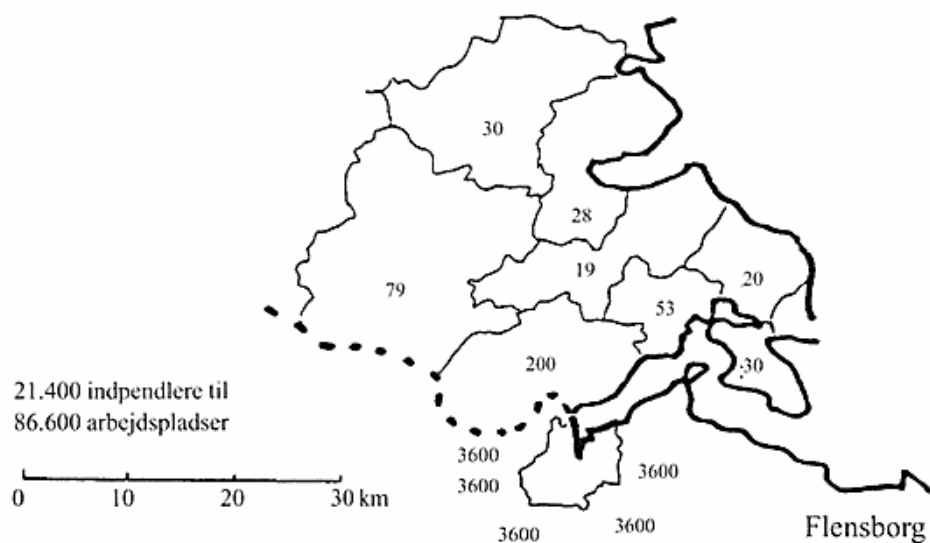
I de tre danske kommuner, som omgiver Bov, bor der 11.500 erhvervsaktive personer, mens der alene i Flensborg by er 35.000. Ingen af disse behøver mere end 1/2 times kørsel for at nå arbejdspladserne i Bov kommune.

Bredebro og Tønder har også nogen indpendling af personer, der bor syd for grænsen. Henholdsvis 3,2 og 2,8 procent af de beskæftigede i de to kommuner bor syd for grænsen. Den samlede indpendling til Bredebro er lidt større end til Tønder, hvilket betyder, at der i de to kommuner kommer 1 fra Tyskland for hver 10 indpendlere fra nabokommunerne i Danmark. Det er de store industrivirksomheder i denne sydvestlige del af landet, der trækker arbejdskraft fra området syd for grænsen, som mod vest kun har en beskedent industri (Hansen 1993).

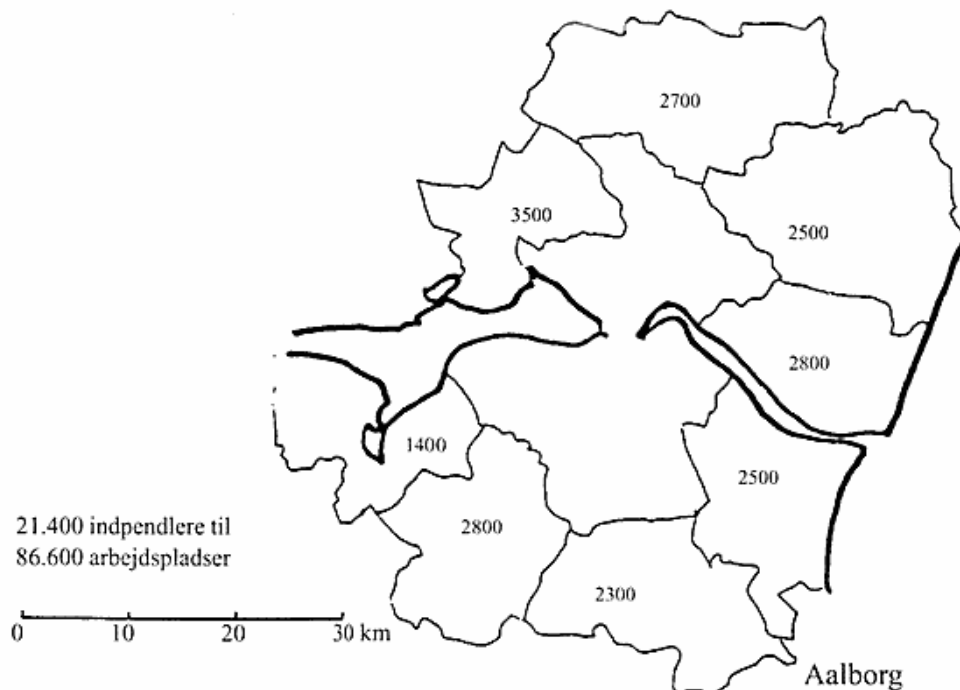
Bov har også den største udpendling, idet 3,6 procent af de beskæftigede med bopæl i kommunen arbejder i Tyskland. Fra Tønder er udpendlingen på 2,3 procent.

I alle øvrige kommuner ligger pendlingen til og fra Tyskland lavere, og kun få når over 1 procent. Skønsmæssigt bliver det til en samlet udpendling fra Sønderjylland til udlandet på knap 1.200 personer, mens indpendlingen ligger på omkring 1000 personer. Det skal sammenholdes med, at både ind- og udpendling over kommunegrænserne i Sønderjylland når op på 40.000 personer. Alene omkring Aabenraa og Rødekro er der en ind- og udpendling på henholdsvis 5.900 og 2.900 personer.

En tysk forsker angiver usikre og lidt andre, men lige så beskedne tal for pendlingen mellem Danmark og Tyskland (Werner 1993). I forhold til Tysklands øvrige grænser er indpendlingen fra Danmark bemærkelsesværdig lav. Specielt bemærkes, at pendlin-



Tallene for kommunerne i Sønderjylland er indhentet fra de enkelte kommuner, som har oplyst den samlede udpendling til udlandet, jf. tabel 1. Kommunerne har også oplyst, at hovedparten af disse arbejder i Flensborg.



Tallene for Nordjylland angiver udpendlingen fra de pågældende kommuner. Det stemmer med den samlede indpendlingsstrøm til Aalborg fra de otte retninger.

Kilde: KSDB.

Figur 1. Pendlingsstrømme omkring Flensborg og omkring Aalborg.

gen ikke kun går fra det lille sprogområde mod det store. Udpending fra Tyskland sker i øvrigt til Schweiz (38.000) og Luxemburg (3.700), hvor man ligeledes taler tysk. Derimod angives pendlingen fra Tyskland til Frankrig kun til 1.100, mens 27.000 tager den modsatte vej.

Flensborg som centerby

Det er bemærkelsesværdigt, at der kun er en beskeden pendling fra Sønderjylland til Flensborg. Flensborg er en stor by med over 80.000 indbyggere og næsten 50.000 arbejdspladser. Den samlede indpendling udgør 18.000 personer. Næppe meget over 500 af disse kommer fra Sønderjylland.

Det skal ses i forhold til, at der er over 6.000 udpendlere alene fra de fire danske kommuner, som ligger under 20 km fra Flensborg. Hovedparten af udpendingen fra disse kommuner går til de langt mindre, men lige så fjernt liggende byer Aabenraa og Sønderborg, der tilsammen kun har godt 30.000 arbejdspladser og en samlet indpendling på lidt over 12.000. Fra de fire kommuner arbejder kun 350 i Flensborg.

Geografisk set er Flensborg omgivet af land, hvor der bor mennesker, og byen er tilgængelig for daglig pendling fra alle fire verdenshjørner. Samme forhold findes for Aalborg. Den er ganske vist – med 86.600 arbejdspladser og 21.400 indpendlere – en noget større by, men området rummer dog muligheder for at se på pendlingsmønstre, når der ikke er en landegrænse. Pendlingen omkring Flensborg og omkring Aalborg er derfor sammenlignet i figur 1.

Aalborg har 4 nabokommuner mod nord og 4 nabokommuner mod syd. De har alle stor udpending og lille indpendling. Skønmæssigt leverer hver af de 8 kommuner mellem to og fire tusinde indpendlere til Aalborg. Det svarer til, at op imod halvdelen af alle beskæftigede i nabo- og forstadskommunerne pendler til byen.

Tallene for området nord for Flensborg er mange gange mindre: 2 procent for de fire nærmeste kommuner og 1/2 procent for kommunerne lidt længere væk – men stadig inden for de 20 til 30 km, som ved Limfjorden er dækket af Aalborgs nabokommuner.

Der er ingen tvivl om, at pendlingen fra Sønderjylland til Flensborg ville være langt større, hvis grænsen – den økonomiske, juridiske, sproglige, kulturelle osv. – slet ikke spillede nogen rolle. Derimod er det naturligvis vanskeligere at kvantificere grænsens betydning. Fra Aalborg ser man dog, at en stor by i nogenlunde samme grad trækker arbejdskraft fra alle naboområder. Med et uændret antal arbejdspladser skulle Flensborg således kunne trække halvdelen af de 18.000 indpendlere fra nord. Fra Harreslev – en lille kommune mellem selve byen og landegrænsen – kommer der omkring 3.000. Det betyder, at der helt uden landegrænse ville kunne komme 6.000 fra den del af Flensborgs geografiske opland, der ligger nord for grænsen. Det faktiske antal er under 1/10 af dette.

Konklusion

Økonomisk integration mellem Danmark og de øvrige EF-lande foregår ikke via arbejdsmarkedene i den dansk-tyske grænseregion. Der findes ingen fysiske hindringer for daglig pendling over landegrænsen. Formelt juridisk har der været tale om et frit arbejdsmarked i to årtier.

Pendlingen over landegrænsen er imidlertid af overordentlig beskedent omfang. Daglig pendling inden for de to landes grænser er af væsentligt større omfang. For udviklingen på arbejdsmarkedene er der fortsat tale om en betydelig sproglig og kulturel grænse mellem Danmark og Tyskland. Fra adfærden blandt almindelige lønmodtagere i grænseregionen udgår der kun beskedne effekter, som påvirker økonomi og arbejdsmarked i de to lande.

Litteratur

- Arbejdsmarkedsnævnet i Sønderjylland 1988. *Grænsependler/Grenzpendler. Dine rettigheder/Dieue Rechte.*
- Bode, Eckhardt m.fl. 1991. *Økonomiens struktur og udviklingsmuligheder i den dansk-tyske grænseregion.* Institut for grænseregionsforskning og Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Cornett, Andreas P. 1982. *Grænsependling – en sammenlignende analyse af grænsependlingens årsager og regionale betydning.* Institut for grænseregionsforskning.
- Hansen, Christian 1992. Grænsependling mellem Tyskland og Sønderjylland. *PLUK* nr. 3.
- Hansen, Christian 1993. *Tønder 1970-1992. Industri og service i byen ved grænsen.* Institut for grænseregionsforskning.
- Jørgensen, Gert, Christian Hansen & Morten Steen Pedersen 1992. *Fra fiskeri til turisme? Fiskeriaktionens gennemførelse og relevans.* Institut for grænseregionsforskning.
- Lundborg, Per 1991. Determinants of Migration in the Nordic Labor Market. *Scand. J. of Economics.*
- Pedersen, Peder J. 1991. EF's indre marked og arbejdsmarkedet i Norden. Foreløbigt papir til ISF konference om Jobbskift og migration. Oslo, 7. marts 1991.
- Romtraktaten 1957. *Traktat om oprettelse af det Europæiske Økonomiske Fællesskab.*
- Stadt Flensburg 1988. *Kompass für Grenzgänger. Kompass for grænsegængere.* Magistrat der Stadt Flensburg & Arbeitsamt Flensburg (intern).
- Werner, Heinz 1993. Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.* 26. Jg.1.

Konklusion

Økonomisk integration mellem Danmark og de øvrige EF-lande foregår ikke via arbejdsmarkedene i den dansk-tyske grænseregion. Der findes ingen fysiske hindringer for daglig pendling over landegrænsen. Formelt juridisk har der været tale om et frit arbejdsmarked i to årtier.

Pendlingen over landegrænsen er imidlertid af overordentlig beskedent omfang. Daglig pendling inden for de to landes grænser er af væsentligt større omfang. For udviklingen på arbejdsmarkedene er der fortsat tale om en betydelig sproglig og kulturel grænse mellem Danmark og Tyskland. Fra adfærden blandt almindelige lønmodtagere i grænseregionen udgår der kun beskedne effekter, som påvirker økonomi og arbejdsmarked i de to lande.

Litteratur

- Arbejdsmarkedsnævnet i Sønderjylland 1988. *Grænsependler/Grenzpendler. Dine rettigheder/Dieue Rechte.*
- Bode, Eckhardt m.fl. 1991. *Økonomiens struktur og udviklingsmuligheder i den dansk-tyske grænseregion.* Institut for grænseregionsforskning og Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Cornett, Andreas P. 1982. *Grænsependling – en sammenlignende analyse af grænsependlingens årsager og regionale betydning.* Institut for grænseregionsforskning.
- Hansen, Christian 1992. Grænsependling mellem Tyskland og Sønderjylland. *PLUK* nr. 3.
- Hansen, Christian 1993. *Tønder 1970-1992. Industri og service i byen ved grænsen.* Institut for grænseregionsforskning.
- Jørgensen, Gert, Christian Hansen & Morten Steen Pedersen 1992. *Fra fiskeri til turisme? Fiskeriaktionens gennemførelse og relevans.* Institut for grænseregionsforskning.
- Lundborg, Per 1991. Determinants of Migration in the Nordic Labor Market. *Scand. J. of Economics.*
- Pedersen, Peder J. 1991. EF's indre marked og arbejdsmarkedet i Norden. Foreløbigt papir til ISF konference om Jobbskift og migration. Oslo, 7. marts 1991.
- Romtraktaten 1957. *Traktat om oprettelse af det Europæiske Økonomiske Fællesskab.*
- Stadt Flensburg 1988. *Kompass für Grenzgänger. Kompass for grænsegængere.* Magistrat der Stadt Flensburg & Arbeitsamt Flensburg (intern).
- Werner, Heinz 1993. Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.* 26. Jg.1.