

Junkernheinrich, Martin

Article — Digitized Version

Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: Das Beispiel Ruhrgebiet

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Junkernheinrich, Martin (1989) : Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: Das Beispiel Ruhrgebiet, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 1, pp. 28-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136477>

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.

Martin Junkernheinrich

Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: das Beispiel Ruhrgebiet

Die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets hinkt seit Jahren hinter derjenigen im übrigen Nordrhein-Westfalen und im Bundesgebiet hinterher. Welches sind die Ursachen für den wirtschaftlichen Niedergang? Wie kann die Region revitalisiert werden?

Der ökonomische Strukturwandel ist immer auch mit Veränderungen in der Bedeutung einzelner Regionen verbunden. Als Beispiel für eine ehemals prosperierende Industrieregion, die mittlerweile zum Problemgebiet geworden ist, kann das Ruhrgebiet angesehen werden¹. Ausgelöst durch die Krise seiner Schlüsselindustrien hat dieser Ballungsraum bereits seit Anfang der sechziger Jahre erhebliche Wachstums- und Beschäftigungseinbußen zu verzeichnen gehabt. Die mangelhafte Bewältigung des regionalen Umstrukturierungsbedarfs hat dazu geführt, daß sich der ökonomische Niedergang der ehemals dominierenden Sektoren zu einer Krise der gesamten Region ausweitete. In diesem Sinne ist es berechtigt, das Ruhrgebiet als „alt“ im Sinne mangelnder ökonomischer Regenerationskraft zu bezeichnen. Dabei ist nicht ausschlaggebend, daß die Region im historischen Sinne „alt“ ist; im ökonomischen Bereich gibt es keinen „natürlichen“ Alterungsprozeß. Entscheidend ist vielmehr das Ausbleiben eines regionalen Revitalisierungsprozesses, d. h. eine gemessen am Anpassungsbedarf nicht hinreichende Anpassungsfähigkeit².

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden näher untersucht,

- wie sich ökonomisch relevante Eckdaten des Ruhrgebiets im interregionalen Vergleich entwickelt haben,
- welche Ursachen bzw. Flexibilitätshemmnisse für den „Alterungsprozeß“ des Ruhrgebiets verantwortlich zeichnen und

welche politischen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erneuerung dieser Region ergriffen wurden bzw. als problemadäquat einzuschätzen sind.

Auf diese Weise sollen am Beispiel des Ruhrgebiets Ansatzpunkte für eine Revitalisierungsstrategie „alter“ Industriegebiete gefunden werden.

Ökonomische Abkoppelung

Trotz der Agglomerationsvorteile, der hervorragenden wirtschaftsgeographischen Lage und der vergleichsweise guten Ausstattung mit produktionsrelevanten Ressourcen ist es zu einem ökonomischen Abkoppelungsprozeß des Ruhrgebiets gekommen³:

Hatte das Ruhrgebiet Ende der fünfziger Jahre noch einen Anteil von mehr als 12 % am Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik, so nahm dieser Anteil bis 1970 auf 9,2 % ab. Im Jahr 1980 lag er – auf der Basis der Bruttowertschöpfung – nur noch bei 8,6 %, bis 1987 sank er auf 8,2 %.

Ähnlich ungünstig ist die Beschäftigungsentwicklung verlaufen. Insbesondere in den achtziger Jahren ist eine negative Abkoppelung des Ruhrgebiets festzustellen. Einzelne Montanstandorte mußten von 1980 bis 1987 einen Arbeitsplatzabbau von mehr als 15 % hinnehmen.

¹ Vgl. dazu auch das Sonderkapitel „Wirtschaftliche Erneuerung altindustrieller Problemregionen: das Beispiel Ruhrgebiet“ im Jahresgutachten 1988/89 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 11/3478 vom 24. 11. 1988, Ziff. 378-438. Im Rahmen der Vorarbeiten für dieses Kapitel entstand die Studie M. J u n k e r n h e i n r i c h : Revitalisierung altindustrieller Problemregionen. Das Beispiel Ruhrgebiet, Berlin 1989.

² Vgl. zu dieser Begriffsbestimmung insbesondere P. K l e m m e r : Adaptive Problems of Old Industrial Areas: The Ruhr Area as an Example, in: J. J. H e s s e (Hrsg.): Die Erneuerung alter Industrieregionen, Baden-Baden 1988, S. 526.

Dr. Martin Junkernheinrich, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr-Universität Bochum.

□ Negativ hat sich auch die Bevölkerungszahl im Ruhrgebiet entwickelt. Während sie zwischen 1950 und 1965 um mehr als 1 Mill. Einwohner zugenommen hatte, ist sie seitdem um knapp ½ Mill. zurückgegangen.

□ Der Beschäftigungsabbau hat sich – trotz der hohen Abwanderung – in einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote niedergeschlagen. Lag die Arbeitslosenquote in den sechziger Jahren unter dem Bundesdurchschnitt, so kehrte sich das Verhältnis seit Beginn der siebziger Jahre um. Im September 1988 lag die Arbeitslosenquote im Revier mit 15,1 % deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 8,1 %.

Diese schlechte wirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet ist zunächst im Zusammenhang mit dem hohen Anteil der Montanindustrien zu sehen. Bezogen auf die industrielle Nettoproduktion machte er 1986 noch immer gut 33 % aus, verglichen mit nur 5½ % im Bundesdurchschnitt (vgl. Tabelle 1). Am Rückgang der industriellen Nettoproduktion hatte der Montansektor im Zeitraum von 1981 bis 1986 einen Anteil von gut 60 %. Dies macht deutlich, daß ein erheblicher Anteil des Anpassungsdrucks durch eine ungünstige Sektoralstruktur bedingt ist⁴. Damit ist aber noch nicht erklärt, warum die Ruhrgebietswirtschaft nicht stärker in neue wachstumsintensive Produktbereiche investiert hat.

Innovationsdefizit

Bei der Betrachtung unternehmerischen Innovationsverhaltens rücken Tatbestände in den Mittelpunkt, die die Anpassungsflexibilität einer Region, d. h. ihre Fähigkeit sich mittel- und langfristig im Strukturwandel zu behaupten, bestimmen. Da die Verschiebungen der Nachfragestruktur die Ruhrgebietswirtschaft unter einen besonders großen Anpassungsdruck auf der Angebotsseite gesetzt haben, sind überproportionale Innovationsaktivitäten erforderlich. Die vorliegenden Analysen zum regionalen Anpassungsverhalten weisen jedoch ein Innovationsdefizit nach⁵:

□ Der unterproportionale Anteil der Beschäftigten in Forschung und Entwicklung in der Ruhrgebietswirt-

schaft deutet auf eine angesichts des Anpassungsdrucks nicht ausreichende Forschungsintensität hin.

□ Die kapitalintensive Sektoralstruktur der Ruhrgebietswirtschaft läßt ein überdurchschnittliches Investitionsniveau erwarten; tatsächlich ist aber nur eine unterproportionale Investitionstätigkeit zu beobachten.

□ Das Ruhrgebiet hat seinen regionalen Vorsprung in der Arbeitsproduktivität seit Anfang der sechziger Jahre kontinuierlich verringert.

Betrachtet man die Produktion sogenannter technologieintensiver Güter, so wird deutlich, daß das Ruhrgebiet im Zeitraum von 1978 bis 1986 nur unterproportionale Zuwachsraten aufweist. Wie Tabelle 2 im einzelnen zeigt, hat dieses Ergebnis mit graduellen Unterschieden für die verschiedensten derzeit diskutierten Abgrenzungsversuche technologieintensiver Güter Gültigkeit⁶. Während das Ruhrgebiet in den traditionellen Produktionsbereichen erheblich an Boden verloren hat, konnte es seine Position in diesen wachstumsintensiven Produktionsbereichen nicht hinreichend behaupten und erst recht nicht ausbauen.

Bei der Erklärung, warum es im Ruhrgebiet trotz guter Potentialfaktorausstattung zu einer vergleichsweise schlechten wirtschaftlichen Entwicklung gekommen ist, kann man zunächst daran anknüpfen, daß ein regionales Entwicklungsdefizit seine Ursache darin hat, daß der Anpassungsbedarf die regional vorhandene Anpassungsfähigkeit überfordert. Der Anpassungsbedarf ist in hohem Maße das Ergebnis regionsextern verursachter Veränderungen wie gesamtwirtschaftlicher Nachfrageverschiebungen, Faktorpreisänderungen oder politischer Maßnahmen. Durch solche allgemeinen Entwicklungen werden einzelne Teilräume in unterschiedlicher Intensität getroffen und vor einen regional divergierenden Umstrukturierungsbedarf gestellt. Dieser Umstrukturierungsbedarf trifft aber auch auf eine regional unterschiedliche Fähigkeit zur Innovation und Anpassung. Bei der Erklärung der mangelnden Umstrukturierungsfähigkeit im Ruhrgebiet sind insbesondere regionsinterne Engpaßfaktoren und Flexibilitätshemmnisse von Bedeutung⁷.

³ In enger Anlehnung an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, a.a.O., Ziff. 383, Schaubild 29. Im Rahmen einer umfangreichen Grundlagenstudie wurde die Diagnose erheblich vertieft. Dabei stehen die Raumstruktur (Agglomeration, Siedlungsstruktur, Lage), die Ausstattung mit produktionsrelevanten Ressourcen (Arbeit, Kapital, Umwelt), die Nachfragebindung sowie das Anpassungs- und Innovationsverhalten der Unternehmen im Mittelpunkt der Betrachtung. Damit liegen regionale Informationen darüber vor, welche regionalen Potentialfaktoren als Restriktionen für zukünftige Entwicklungen wirken können und welche regionsspezifischen „Begabungen“ auf bedeutsame Entwicklungschancen hinweisen. Vgl. M. Junkernheinrich: Revitalisierung . . . , a.a.O., Kapitel 1.

⁴ Vgl. ausführlich H. Schaefer: Zur Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen – Fortschreibung der Pilotstudie 1987, in: Wirtschaftliche Lage in Nordrhein-Westfalen. Strukturanalyse 1950-1987, hrsg. vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf o. J. (1987), S. 2-72.

⁵ Vgl. die Analyse von H.-F. Eckey unter Mitarbeit von J. Schwikert: Forschung und Entwicklung im Ruhrgebiet 1981-1984, Schauenburg-Elmshagen 1985; M. Junkernheinrich: Revitalisierung . . . , a.a.O., Kapitel 1.2.4.

⁶ Vgl. dazu im einzelnen M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Spitzen- und Gebrauchstechnologien im Ruhrgebiet, Forschungsberichte der G.I.F., Nr. 4, Bochum 1989.

Tabelle 1

**Nettoproduktion¹ im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe
für das Ruhrgebiet im interregionalen Vergleich 1981/86**

Branchen	Ruhrgebiet		Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet		Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen	
	1986	Veränderung 1981/86	1986	Veränderung 1981/86	1986	Veränderung 1981/86
	Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%
Bergbau	10 204	-12,9	3 206	- 6,8	6 142	-18,4
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	14 507	- 5,2	44 069	+ 1,8	105 845	+ 4,2
davon:						
Mineralölverarbeitung	1 808	-26,2	1 558	+ 25,2	15 863	-12,6
Steine und Erden	1 119	- 0,6	3 054	- 18,5	10 011	-10,2
Eisenschaffende Industrie	4 552	- 7,8	6 477	- 16,3	6 601	- 7,5
NE-Metallerzeugung	1 062	+15,4	2 588	+ 20,0	4 568	+17,5
Eisen-, Stahl- u. Tempergießerei	246	-36,7	1 598	- 5,4	3 928	- 5,6
NE-Metallgießerei	67	+15,0	852	+ 32,4	2 650	+13,5
Ziehereien, Kaltwalzwerke	418	-22,9	1 887	- 2,7	1 286	+ 6,9
Chemische Industrie	4 509	+ 5,7	21 277	+ 5,4	45 375	+12,9
Flachglaserzeugung	375	+10,5	827	+ 21,1	2 363	+19,2
Holzbearbeitung	28	-38,6	926	+ 14,4	2 220	- 0,2
Papier-, Pappeerverzeugung	281	+37,5	1 565	+ 7,0	4 811	+23,6
Gummiverarbeitung	42	+49,0	1 461	+ 46,8	6 169	+17,1
Investitionsgüter prod. Gewerbe	13 685	- 5,9	63 426	+ 12,0	242 930	+20,9
davon:						
Stahlverformung	470	-16,1	4 076	+ 3,1	4 966	+16,8
Stahl- u. Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	1 543	-35,7	4 185	- 9,2	4 881	-10,4
Maschinenbau	4 052	- 5,9	18 964	- 3,5	58 339	+ 9,8
Straßenfahrzeugbau	3 713	+12,3	11 313	+ 40,1	61 075	+16,0
Schiffbau	0	0,0	41	- 51,1	2 115	-30,2
Elektrotechnik	2 448	- 6,6	12 113	+ 20,6	67 126	+30,3
Feinmechanik, Optik	196	+ 2,2	2 207	+ 14,5	8 087	+ 9,8
Herstellung von EBM-Waren	1 263	+ 9,5	8 563	+ 13,8	12 473	+11,5
Büro-, Informationstechnik	0	0,0	1 963	+161,4	23 866	+93,3
Verbrauchsgüter prod. Gewerbe	3 090	- 0,9	24 665	+ 4,8	66 259	+ 2,3
davon:						
Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren usw.	36	-44,3	268	+ 15,9	3 809	+ 1,5
Feinkeramik	52	+34,6	190	- 32,3	2 685	- 7,2
Hohlglaserzeugung	272	+ 7,1	857	+ 1,5	2 078	+12,6
Holzverarbeitung	301	- 6,8	5 662	- 7,6	6 958	-18,1
Papier-, Pappeerverarbeitung	217	+ 0,6	2 602	+ 14,7	6 186	+12,7
Druckerei, Vervielfältigung	939	- 0,1	2 618	+ 9,7	10 461	+ 4,2
Herstellung von Kunststoffwaren	664	+ 7,9	5 718	+ 29,7	14 162	+26,4
Ledererzeugung/-verarbeitung	126	+ 6,6	534	- 7,1	2 567	-18,5
Textilgewerbe	246	+ 5,8	4 025	- 0,9	9 472	+ 5,3
Bekleidungsgewerbe	237	-25,3	2 191	- 7,0	7 880	-11,3
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	2 794	+ 4,3	12 703	+ 7,8	49 826	+ 2,9
davon:						
Ernährungsgewerbe	2 794	+ 4,3	12 352	+ 8,2	32 468	+ 3,4
Tabakverarbeitung	0	0,0	351	- 3,8	17 358	+ 2,1
Bergbau- und Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	44 281	- 6,5	148 070	+ 6,8	470 999	+11,3

¹ Nettoproduktion in Preisen von 1980.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, Bundestagsdrucksache 11/3478, S. 188.

Blickt man auf die regionsexternen Ursachen, so sind insbesondere gesamtwirtschaftliche Nachfrageverschiebungen, die Konjunkturereagibilität, staatliche Interventionen sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen. Dem Wandel der Nachfragestruktur ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Vermag eine Region sich der Nachfrage nicht anzupassen, kommt es zu regionalen Entwicklungsproblemen bzw. in Abhängigkeit von der Erwerbspersonenentwicklung zu Arbeitslosigkeit. Dieses Erklärungsmuster hat für die Krise altindustrieller Verdichtungsräume eine hohe Erklärungskraft. So haben die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle und der massive Rückgang der Stahlnachfrage das Ruhrgebiet überproportional getroffen und einen erheblichen Anpassungsbedarf hervorgerufen. Der sektorale Wachstumspol der Region ist zum „Schrumpfungspol“ geworden⁶. Die Grenzen dieses Erklärungsmusters werden aber deutlich, wenn man berücksichtigt, daß im Ruhrgebiet auch ansonsten florierende Güterkategorien negativ abweichende Entwicklungswerte aufweisen. Es sind nicht nur die „Großen“ und der Kohle-Stahl-Komplex, sondern auch andere Branchen und Produktgruppen, die im Ruhrgebiet an Boden verlieren (vgl. Tabelle 1). Entsprechend kann das regionale Anpassungsdefizit nicht nur der ungünstigen sektoralen Ausgangsstruktur angelastet werden.

Das Argument der gesamtwirtschaftlichen, insbesondere der konjunkturellen Reagibilität stand lange Zeit im Mittelpunkt der Ursachendiskussion. Danach dominieren im Ruhrgebiet vor allem konsumferne Branchen mit geringen Möglichkeiten zur Produkt- bzw. Preisdifferenzierung, die auf konjunkturelle Schwankungen der Produktionskapazitäten besonders intensiv reagieren⁹.

⁷ Vgl. zum Hypothesenvorrat insbesondere W. Abelshäuser: Subventionen statt Modernisierung, in: Idee Ruhr, Jg. 1 (1985), Nr. 1, S. 18 f.; R. Hamm, H. K. Schneider: Wirtschaftliche Erneuerung im Ruhrgebiet. Ein Beitrag zur Diskussion der Umstrukturierungsprobleme altindustrieller Ballungsräume, in: List-Forum, Bd. 14 (1987/88), H. 3, S. 169-185; M. Junkerheinrich: Revitalisierung..., a.a.O., Kapitel 2; P. Klemmer: Adaptive Problems of Old Industrial Areas, a.a.O.; ders.: Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang: Immissionsschutz und altindustrielle Regionen, in: J. H. Müller (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 131, Berlin 1983, S. 75-91; E. Staudt: Innovations-Patt im Ruhrgebiet, in: Universität Duisburg, Jahrbuch '81, Duisburg o.J., S. 91-115; Strukturanalyse Ruhrgebiet. Bilanz - Kritik - Perspektiven, hrsg. vom Kommunalverband Ruhrgebiet gemeinsam mit dem Innovationsförderungs- und Technologietransfer-Zentrum der Hochschulen des Ruhrgebiets, Essen 1983; G. Tichy: A Sketch of a Probabilistic Modification of the Product-Cycle Hypothesis to Explain the Problems of Old Industrial Areas, in: International Economic Restructuring and the Territorial Community, United Nations Industrial Development Organisation, UNIDO/IS.571, o.O. (Oktober) 1987; ders.: Das Altern von Industrieregionen. Unabwendbares Schicksal oder Herausforderung für die Wirtschaftspolitik?, University of Graz: Department of Economics, Research Memorandum 8702, Graz 1987; Wirtschaftspolitik für das Ruhrgebiet, vorgelegt von den Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Münster, o.O. (August) 1982; C. Zöpel: Erneuerung der alten Industrieregion Ruhrgebiet, MSVV (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr) informiert, 1/88, o.O. u. J. (Düsseldorf 1988).

Tabelle 2
Anteil und Entwicklung der Produktion¹
technologieintensiver Güter im Ruhrgebiet und in
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet² 1978/1986
(in %)

Gebietseinheit	Ruhr- gebiet	NRW ohne Ruhr- gebiet	Ruhr- gebiet	NRW ohne Ruhr- gebiet
Technologie-Liste	Anteil 1986 in %		Entwicklung 1978/86 in %	
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung	0,9	2,2	7,6	158,4
G.I.F.-Gesellschaft zur interdisziplin. Forschung	32,0	31,1	37,3	59,4
- Hochtechnologie	2,3	4,6	46,1	86,9
- gehobene Gebrauchs- technologie	29,7	26,5	36,6	55,4
Institut für Weltwirtschaft	23,0	20,5	37,0	53,1
Kommission der Europäischen Gemeinschaft	14,2	11,7	40,3	52,0
OECD	7,0	9,5	27,2	75,0
Regina Kelly Liste	11,8	15,6	39,1	67,5
Niedersächs. Institut für Wirtschaftsforschung	34,0	34,7	36,8	60,8
- Hochtechnologie	2,0	6,4	4,5	101,5
- gehobene Gebrauchs- technologie	32,1	28,2	40,5	53,7

¹ Zum Absatz bestimmte Produktion der Betriebe von Unternehmen mit im allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten.

² Verarbeitendes Gewerbe ohne Bergbau und ohne Fertigteilbau.

Quelle: G.I.F.-Gesellschaft für interdisziplinäre Forschung.

Eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik wäre in diesem Falle die beste Politik für das Ruhrgebiet. Trotz ihrer empirischen Relevanz dürfte diese Erklärungshypothese kaum ausschlaggebend für die langfristig zu beobachtende negative Abkoppelung der Ruhrgebietswirtschaft sein. So zeigen statistische Analysen, daß der Einfluß der konjunkturellen Komponente im Zeitablauf abgenommen hat und von einem Sonderzyklus mit eigener Periodenlänge (Stahlzyklus) überlagert wird¹⁰. Darüber hinaus fallen fast alle Wirtschaftszweige und nicht nur die besonders konjunkturereagiblen Bereiche hinter die Entwicklung anderer Regionen zurück (vgl. Tabelle 1).

⁸ Vgl. R. Hamm, H. K. Schneider: Wirtschaftliche Erneuerung im Ruhrgebiet, a.a.O., S. 170 ff.

⁹ Vgl. etwa M. Köppl: Zur sektoralen Struktur der Ruhrgebietswirtschaft - Konjunktur- und Preiseinflüsse, Schlüssel-sektoren und Standortfaktoren, in: Strukturanalyse Ruhrgebiet, a.a.O., S. 91 ff.; Wirtschaftspolitik für das Ruhrgebiet, a.a.O.

Politische Interventionen

Als weiteres regionsextern verursachtes Entwicklungshemmnis ist auf politische Interventionen der verschiedensten Art hinzuweisen. So ist die strukturelle Einseitigkeit, d. h. die Verfestigung des Kohle- und Stahlbereichs sowie die daraus resultierenden Schwächen und konjunkturellen Anfälligkeiten, weniger das Ergebnis einer marktendogenen Entwicklung als von staatlichen Interventionen. Der relative Niedergang des Reviers ist nicht nur das Ergebnis eines „Alterungsprozesses“ seiner Industrien, sondern auch die Folge wirtschaftspolitischer Interventionen der frühen Nachkriegszeit, die eine marktinduzierte Diversifizierung der Branchen- und Produktstruktur verhindert haben¹¹.

Als aktuelle Beispiele für die regionalen Erhaltungseffekte der Strukturpolitik sei zum einen die europäische Stahlpolitik erwähnt, die über die Vergabe von Produktionsquoten (Prinzip der Opfergleichheit) auch die Entwicklung produktiv wirtschaftender Unternehmen und deren regionales Umfeld blockiert hat, und zum anderen die nationale Kohlevorrangpolitik genannt, die einen nicht mehr wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbereich über massive Stützungsmaßnahmen am Leben erhält¹² und auf diese Weise die betriebliche Anpassungsflexibilität behindert. Hier sind – nicht zuletzt von politischer Seite – viel zu lange Illusionen gehegt worden, daß die Arbeitsplätze in den betroffenen Branchen auf Dauer zu halten wären.

Schließlich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen als potentielle Flexibilitätshemmnisse zu erwähnen. Als Beispiel wird vielfach auf die administrativ-regulative Ausgestaltung der Luftreinhaltepolitik hingewiesen, die den bereits ansässigen Unternehmen Verschmutzungsrechte zum Quasi-Null-Tarif einräumt und einen Bestandsschutz mit sektoralen und regionalen Verfestigungstendenzen zur Folge hat¹³. Obwohl der Rechtsrahmen bundesweit gilt, hat er in Abhängigkeit vom Besatz mit emittierenden Unternehmen regional divergierende Effekte.

Die Lebensqualität im Ruhrgebiet – insbesondere in den Bereichen Umwelt und Landschaft, Wohnen, Verkehr und Gesundheit – wird außerhalb der Region teilweise ausgesprochen negativ eingeschätzt¹⁴. Dieses Negativimage führt selbst unter der Voraussetzung guter beruflicher und wirtschaftlicher Möglichkeiten dazu, daß die Ansiedelungs- und Umzugsbereitschaft in das Ruhrgebiet nur sehr gering ist. Dabei spielt auch die vielfach kritisierte Regelungsdichte in Nordrhein-Westfalen und die – gerade in wirtschaftsnahen Kreisen – negative Einschätzung der Landesregierung mit ihrer starken Betonung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit eine Rolle.

Regionsinterne Flexibilitätshemmnisse

Mit Blick auf die regionsinternen Ursachen werden weniger Ressourcenengpässe als Flexibilitätshemmnisse¹⁵ in Form regionaler Lohnunterschiede, eines Flächenengpasses in Verbindung mit der Altlastenproblematik sowie politisch-klimatischen Faktoren diskutiert. Lediglich Defizite in Teilbereichen der Infrastruktur (z. B. Verkehr) können als Ressourcenengpässe angesehen werden.

Die quantitative und qualitative Ausstattung mit Humankapital dürfte derzeit kaum als entwicklungsrelevanter Engpaß wirksam werden¹⁶. Die regionale Anpassungsflexibilität kann jedoch auch durch die Entlohnung dieses Produktionsfaktors gemindert werden. So zeigen regionale Analysen der durchschnittlichen Jahresbruttolöhne, daß das Ruhrgebiet noch immer zu den Hochlohnregionen zählt¹⁷. Derartige Vergleiche der regionalen Durchschnittsentlohnung sind jedoch nur von begrenzter Aussagekraft. Geht man davon aus, daß Lohnunterschiede nach Funktion und Qualifikation durchaus leistungs- und marktgerecht sein können, so dürfen nur Löhne in gleichen Tätigkeitsbereichen verglichen werden. Auch wenn die Tarifpolitik sicher nicht immer die notwendige Rücksicht auf die Lage der Krisenbranchen und -regionen genommen hat, ist im Ruhrgebiet eine vergleichsweise geringe Steigerung der Löhne und Gehälter festzustellen¹⁸. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der empirische Zusammenhang zwischen Lohnsatz, Lohnstruktur und regionaler Beschäftigung noch ein erhebliches Forschungsdefizit aufweist.

¹⁰ Vgl. B. Bremicker, P. Klemmer, A. Ortmeier: Analyse der Arbeitslosigkeit in den Regionen Nordrhein-Westfalens, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 24, Bochum 1984.

¹¹ Vgl. zu dieser These die historischen Analysen von W. Abelshausen: Subventionen statt Modernisierung, a.a.O., S. 18 f.; D. Petzina: The Ruhr Area: Historical Development, in: J. J. Hesse (Hrsg.): Die Erneuerung alter Industrieregionen, a.a.O., S. 495 ff.

¹² Vgl. M. Junkerheinrich: Volkswirtschaftliche Kosten der Kohlevorrangpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 8, S. 409 ff.

¹³ Vgl. dazu P. Klemmer: Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang, a.a.O.

¹⁴ Vgl. Image-Untersuchung. Vermerk des Kommunalverbandes Ruhrgebiet vom 15. 8. 1985.

¹⁵ Vgl. P. Klemmer: Adaptive Problems of Old Industrial Areas, a.a.O., S. 529 f.

¹⁶ Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Lokales Informationssystem Arbeitsmarkt (Lisa), Essen 1986.

¹⁷ Nähere Angaben bei M. Koller: Regionale Lohnstrukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 20 (1987), H. 1, S. 31 ff.

¹⁸ Vgl. nähere Angaben in Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kurzinformation zur Lohnfrage im Ruhrgebiet, Essen 1988, S. 5.

Inwieweit der Produktionsfaktor Boden im Ruhrgebiet als entwicklungslimitierender Engpaßfaktor einzuschätzen ist, ist umstritten. Flächennutzungspläne sowie Bestandsaufnahmen brachliegender Flächen stützen eher die These hinreichender Flächenreserven. Darüber hinaus werden alle Ballungsräume durch Flächenknappheit und steigende Grundstückspreise getroffen. In altindustriellen Verdichtungsgebieten ergeben sich jedoch regionsspezifische Besonderheiten aus der bisherigen Nutzung der Flächen. Eine alternative Verwendung von brachliegenden Flächen der Kohlewirtschaft oder der Montanindustrie ist vielfach nur mit zeitlichen Friktionen und unter extrem hohen Umwidmungskosten möglich. In diesem Sinne weisen kommunale Wirtschaftsförderungsämter vielfach darauf hin, daß die quantitativen Flächenreserven aufgrund von Parzellierung, Topographie, Erschließung etc. für Betriebsverlagerungen und Neuansiedlungen qualitativ nicht hinreichend sind¹⁹. Eine von der Industrie- und Handelskammer Essen vorgelegte Befragung von abwandernden Firmen zeigt, daß ein fehlendes Grundstück als Hauptargument für die Abwanderung genannt wird²⁰. Das Flächenrecycling, also das Zurverfügungstellen von Industriebrachen, ist zeitraubend und braucht heute in der Regel mindestens vier bis acht Jahre. Nur eigentumsrechtlich verfügbare und planungsrechtlich gesicherte Flächenreserven sind aber ökonomisch verwertbar.

Darüber hinaus ist zu betonen, daß die Wiederaufbereitung brachliegender Gewerbeflächen in altindustriellen Verdichtungsgebieten häufig mit der Beseitigung sogenannter Altlasten verbunden ist. Angesichts der erheblichen damit verbundenen Kosten sind die kommunalen Entscheidungsträger damit finanziell teilweise erheblich überfordert. Dies kann zu beträchtlichen Anpassungsfriktionen führen. Da die Verursacher in der Regel nicht mehr zu ermitteln sind bzw. nicht mehr haftbar gemacht werden können, ist es sinnvoll, diese Altlastenhypothek mit zentralstaatlicher Unterstützung als eine Art „Wiedergutmachung des regional konzentrierten sorglosen Umgangs mit der Natur“ abzutragen²¹.

Im Hinblick auf die Infrastrukturausstattung ist insbesondere die Einschätzung der Verkehrsinfrastruktur strittig. Folgt man der nordrhein-westfälischen Landesregierung, so genügt der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur den „Ansprüchen sowohl an den modernen Gütertransport als auch an den privaten und öffentlichen Nahverkehr“²². Angesichts des Auslastungsgrades des Autobahnnetzes vermag diese Einschätzung zumindest

¹⁹ In einer Beratungsunterlage für den Kabinettsausschuß Wirtschaft heißt es dagegen, daß die „quantitative Verfügbarkeit von ansiedlungsreifen Flächen kaum ein Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung“ mehr ist. Vgl. Leitlinien der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (Mai) 1987, S. 5.

während der Rush-hour kaum zu überzeugen. Die Begriffsneubildung des „Ruhr-Schleich-Wegs“ hat sicher nicht ohne Grund innerhalb kurzer Zeit einen bundesweiten Bekanntheitsgrad erreicht²³. Daneben werden das Fehlen eines eigenen Flughafens von internationaler Bedeutung und der unzureichende Anschluß an den Flughafen der Landeshauptstadt Düsseldorf bemängelt.

Schließlich hat die regionale Konzentration von Großunternehmen aufgrund von wechselseitigen Abhängigkeiten zu einer partiellen Interessenidentität von Unternehmen, Politik und Gewerkschaften und einem Krisenmanagement mit strukturkonservierenden Effekten geführt²⁴. Die dominierenden Großunternehmen haben dieser These zufolge ein beachtliches Maß an Subventionierung und protektionistischem Schutz erfahren und es an Innovationsfreudigkeit mangeln lassen. Sie agierten jenseits des Wettbewerbs und waren „voll damit beschäftigt“, die vorhandenen Strukturen zu sichern und staatliche Ausnahmeregelungen zu erkämpfen. Für den Erhalt dieser Unternehmen haben Wirtschaftspolitiker, Oberbürgermeister und Oberstadtdirektoren und nicht zuletzt die Arbeitnehmer gekämpft. Das Festhalten an der bestehenden Struktur war lange Jahre der konsensfähige Nenner lokalen Handelns. Hier ist in den letzten Jahren jedoch ein Prozeß des Umdenkens zu beobachten.

Ruhrgebietsprogramme

Angesichts der Hilflosigkeit, mit der die bestehende Regionalpolitik den massiven Problemen altindustrieller Verdichtungsräume gegenübersteht, stellt sich die Frage nach einer politischen Alternative. Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ dominierende Kapitalmobilisierungspolitik stellt kaum ein ursachenadäquates Instrument zum Abbau der Anpassungshemmnisse dar.

²⁰ „Die meisten der befragten abwandernden Unternehmen gaben als entscheidenden Grund für die Verlagerung die am alten Standort beengten räumlichen Verhältnisse und ein günstigeres, vielfach auch billigeres Grundstück am neuen Standort an. 55,9% klagten über mangelnde Unterbringung. 43,0% hätten gern ein Grundstück am alten Standort gekauft (...).“ Zit. nach Analyse der Zu- und Abwanderung von Firmen im Bezirk der Industrie- und Handelskammer zu Essen in der Zeit von Januar 1984 bis Dezember 1986, hrsg. von der Industrie- und Handelskammer für Essen, Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen zu Essen, Essen (September) 1987, S. 11.

²¹ R. H a m m, H. K. S c h n e i d e r: Wirtschaftliche Erneuerung im Ruhrgebiet, a.a.O., S. 183.

²² Leitlinien der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 5.

²³ Ausbaudefizite sind auch bei der Nord-Süd-Verbindung in den Bergischen Raum zu beobachten. Dies trifft nicht nur für das Straßennetz zu. Auch die Verbindungsqualität des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn in den Bergischen und Hagener Raum ist nicht voll befriedigend. Vgl. dazu M. J u n k e r n h e i n r i c h: Strukturanalyse Bergisches Land, Forschungsberichte der G.I.F., Nr. 3, Bochum 1988.

²⁴ Vgl. dazu insbesondere E. S t a u d t: Innovations-Patt im Ruhrgebiet, a.a.O., S. 91 ff.

Die Aktionsprogramme der Landesregierung (Entwicklungsprogramm Ruhr, Ruhrgebietsprogramm etc.)²⁵ haben zwar zu einer erheblichen Verbesserung der sozialen und ökologischen Infrastruktur geführt. Den gewünschten arbeitsmarktpolitischen Erfolg haben sie allerdings nicht gebracht. Trotzdem hält die Landesregierung mit der Zukunftsinitiative Montanregionen (ZIM) bei einem im Vergleich zu früheren Jahren erheblich niedrigeren Mittelvolumen an der grundsätzlichen Ausrichtung ihrer Aktionsprogramme fest. Damit wird Politik nicht zuletzt zu einem symbolischen Akt, der den betroffenen Arbeitnehmern politische Handlungsbereitschaft signalisiert, spürbare ökonomische Impulse aber kaum erwarten läßt.

Dennoch sollte die mit diesem Programm zu beobachtende Aufbruchsstimmung nicht unterschätzt werden. Als vorteilhaft erweist sich, daß die Zukunftsinitiative im Gegensatz zu ihren Programmvorgängern unter Einbeziehung der Initiative und des Sachverständigen der örtlichen und regionalen Entscheidungsträger einschließlich der Unternehmen selber entwickelt und durchgeführt wird. Die konkreten Projektvorschläge werden im Rahmen der vom Land vorgegebenen Förderbereiche²⁶ auf örtlicher Ebene erarbeitet und der zentralen Bewilligungsebene vorgelegt. Eine solche Politik ist trotz des damit verbundenen Wandels im Politikverständnis aber nicht mit einer dezentralen Ausgestaltung der Regionalpolitik, wie sie etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gefordert wird, gleichzusetzen.

Revitalisierungsstrategie

Regionalpolitik betreiben heißt in einem marktwirtschaftlichen System nicht, die privatwirtschaftlichen und kommunalen Entscheidungen in zentral vorgedachte Bahnen zu lenken²⁷. Vielmehr kommt es darauf an, die Marktsignale aufzunehmen und ökonomische Entscheidungen dezentral nach ihnen auszurichten. Nur so kann die Entstehung eines allmählich immer stärker werdenden Anpassungsstaus verhindert werden. Hier sind alle angesprochen: Die Unternehmen dürfen sich nicht länger auf staatliche Stützungsmaßnahmen verlassen; sie müssen die im Strukturwandel notwendigen Innovations- und Anpassungsleistungen erbringen. Für die Gewerkschaften gilt es einzusehen, daß unrentable Arbeitsplätze auf Dauer nicht erhalten werden können.

²⁵ Vgl. J. J. Hesse: *The Ruhr Area: Politics and Policies of Revitalization*, in: J. J. Hesse (Hrsg.): *Die Erneuerung alter Industrieregionen*, a.a.O., S. 554 ff.; M. Junkernheinrich: *Revitalisierung ...*, a.a.O., Kapitel 3.1.2.

²⁶ Dies sind Innovations- und Technologieförderung, Förderung der zukunftsorientierten Qualifikation der Arbeitnehmer, arbeitsplatzschaffende und arbeitsplatzsichernde Maßnahmen, Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur, Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation,

nen. In erster Linie muß aber bei den staatlichen Entscheidungsträgern umgedacht werden. Die Bejahung des Strukturwandels im politischen Raum ist eine grundlegende Voraussetzung für die Aufgabe des strukturkonservierenden Krisenmanagements.

Aus den gemessen am deutlich überproportionalen Anpassungsbedarf bislang nicht hinreichenden Anpassungsleistungen des Ruhrgebiets darf nicht auf eine generelle Modernisierungsunfähigkeit im Sinne eines „natürlichen“ Alterungsprozesses geschlossen werden. Das Ruhrgebiet hat eine auch im Vergleich zu prosperierenden Regionen beachtliche Entwicklung geleistet und ist trotz der mangelhaften Bewältigung des Strukturwandels noch immer ein wirtschaftsstarker Ballungsraum. Eine Revitalisierung dieser Industrieregion erfordert jedoch einen Abbau der skizzierten regionsexternen und -internen Anpassungshemmnisse. Insofern sind folgende Maßnahmen als ursachenadäquat anzusehen:

□ Da die sektorale Strukturpolitik den strukturellen Wandel im Ruhrgebiet eher gehemmt als gefördert hat, ist eine Deregulierung der Kohle- und Stahlpolitik, aber auch eine Überprüfung ausgewählter rechtlicher Rahmenbedingungen sinnvoll (Abbau regionsexterner Anpassungshemmnisse)²⁸.

□ Da die zentralistische Regionalpolitik unter erheblichen Informationsdefiziten leidet, ist eine Dezentralisierung der regionalpolitischen Entscheidungskompetenzen vorzunehmen²⁹. Aufgrund der räumlichen Nähe zu den Problemen können regionsspezifische Fehlentwicklungen präziser ausgemacht und ursachenadäquate Instrumente eher eingesetzt werden (Abbau regionsinterner Anpassungshemmnisse).

Entscheidend ist es, auf diese Weise die richtigen Anreize für die wirtschaftliche Erneuerung der Region zu schaffen. Da eine Regionalisierung der Ruhrgebietspolitik nur innerhalb eines adäquaten Ordnungsrahmens

²⁷ Vgl. in enger Anlehnung an die Ausführungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, a.a.O., Ziff. 436-438.

²⁸ Vgl. ähnlich G. Rüter: *Regionalpolitik im Umbruch*, Bayreuth 1987, S. 335 ff.

²⁹ Vgl. dazu näher U. v. Suntum: *Regionalpolitik in der Marktwirtschaft*, Baden-Baden 1981; A. Bothé: *Regionalpolitik und Marktwirtschaft*, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 1/1987, S. 116-128; M. Junkernheinrich: *Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 65. Jg. (1985), H. 11, S. 576-581.

³⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1988/89, a.a.O., Ziff. 427 ff.; M. Junkernheinrich: *Revitalisierung ...*, a.a.O., Kapitel 3.2.

³¹ Da die Reform der Gewerbesteuer zu einer Verstärkung der Disparitäten zwischen Produktionszentren auf der einen Seite und Umlandgemeinden sowie ländlichen Kommunen auf der anderen Seite führen kann, wird die Reform des kommunalen Einkommensteueranteils teilweise auch unter ausgleichspolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Vgl. P. Engels, M. Junkernheinrich: *Finanzwirksamkeit räumlicher Entwicklungstrends*, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 88 (1987), H. 12, S. 269 ff.

Tabelle 3
Realsteuerkraft und Wertschöpfungssteuerkraft
in den Städten und Kreisen des Ruhrgebiets¹

(DM je Einwohner 1984)

Gebietseinheit	Real- steuer- kraft	Wert- schöp- fungs- steuerkraft	Gewinn (+)/Verlust (-) von Realsteuerkraft	
			DM	%
Kreisfreie Städte,				
insgesamt	455	544	+ 89	+ 19,6
Bochum	390	596	+ 206	+ 52,8
Bottrop	313	356	+ 43	+ 13,7
Dortmund	455	520	+ 65	+ 14,3
Duisburg	363	537	+ 174	+ 47,9
Essen	707	651	- 56	- 7,9
Gelsenkirchen	383	565	+ 182	+ 47,5
Hagen	482	588	+ 106	+ 22,0
Hamm	428	468	+ 40	+ 9,3
Herne	273	414	+ 141	+ 51,6
Mülheim a. d. Ruhr	552	486	- 66	- 12,0
Oberhausen	304	464	+ 160	+ 52,6
Kreise, insgesamt	417	381	- 36	- 8,6
Ennepe-Ruhr-Kreis	473	383	- 90	- 19,0
Recklinghausen	414	377	- 37	- 8,9
Unna	406	364	- 42	- 10,3
Wesel	386	404	+ 18	+ 4,7
Ruhrgebiet insgesamt	442	489	+ 47	+ 10,6
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet	530	498	- 32	- 6,0
davon:				
Kreisfreie Städte	692	660	- 32	- 4,6
Kreise	446	415	- 31	- 7,0

¹ Realsteuereinnahmen (Gewerbesteuern, netto sowie Grundsteuern A und B) beziehungsweise Einnahmen aus einer Wertschöpfungssteuer bei bundesdurchschnittlichem fiktivem Hebesatz, unter der Annahme der Aufkommensneutralität beim Übergang auf eine Wertschöpfungssteuer.

Quelle: Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum (Lehrstuhl Prof. Dr. P. Klemmer).

voll funktionsfähig ist, ist die Festlegung eines wettbewerbpolitischen Rahmens und die Reform des Gemeindefinanzsystems unverzichtbar. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die finanzschwachen Ruhrgebietskommunen im Wettbewerb der Regionen kaum mithalten können und lediglich einer ruinösen Konkurrenz ausgesetzt sind. Vor dem Hintergrund der auch regionalpolitisch bedeutsamen Schwächen des bestehenden Gemeindefinanzsystems sind folgende Reformperspektiven hervorzuheben³⁰:

□ Der geringen Ergiebigkeit der Gewerbesteuer im Ruhrgebiet ist durch die Einführung einer umfassenden Wertschöpfungssteuer mit kommunalem Hebesatzrecht zu begegnen. Diese Steuer ist ergiebig und sichert das Interesse der Kommunen am ortsansässigen und ansiedlungswilligen Gewerbe. Die steuerschwachen Ruhrgebietsstädte mit ungünstiger Wirtschaftsstruktur könnten durch die Einführung der Wertschöpfungssteuer Verteilungsgewinne realisieren (vgl. Tabelle 3)³¹. Die Steuerkraftgewinne für das Ruhrgebiet insgesamt sollten jedoch nicht überschätzt werden; entscheidend ist vielmehr die Verbesserung der Anreizstruktur. Eine Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer ist mit

den Vorstellungen einer dezentralen Regionalpolitik nicht vereinbar.

□ Weiter ist eine stärkere Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs auf das Effizienzanliegen sinnvoll. Ein Zuwachs der Steuerkraft einer Gemeinde muß auch nach dem Finanzausgleich noch zu einer spürbaren Verbesserung ihrer tatsächlichen Finanzkraft führen³². Notwendig ist somit eine weitere Senkung des Ausgleichsgrades verbunden mit einer Beschränkung zweckgebundener Zuweisungen auf wenige Ausnahmefälle.

□ Die besondere Belastung der Ruhrgebietsstädte durch die Sozialhilfe macht eine Neuverteilung der Sozialhilfefasten notwendig. Da Bund und Länder im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes bzw. mit der Festlegung der Regelsätze erheblichen Einfluß auf die Ausgabenentwicklung nehmen, ist dies auch bei der Finanzierungsregelung zu berücksichtigen³³. Der Arbeitslosenansatz im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs stellt hierzu einen ersten Lösungsbeitrag dar³⁴.

Die nach einer Gemeindefinanzreform zur Verfügung stehende Finanzausstattung sollte es den kommunalen und regionalen Entscheidungsträgern im Ruhrgebiet ermöglichen, regionsspezifische Engpaßfaktoren und Entwicklungshemmnisse schrittweise zu beheben. Kurzfristige Erfolge sind angesichts des Umfangs der Aufgabe nicht zu erwarten. Eine auf das Ruhrgebiet zugeschnittene Strategie könnte z. B. auf die Verbesserung des Gewerbeflächenangebots, die Altlastensanierung, die Beseitigung letzter Infrastrukturdefizite, die Imagepolitik, die Arbeitskräftequalifikation, die Vermeidung selektiver Abwanderungstrends sowie die Verbesserung des Transfers zwischen den Hochschulen und der örtlichen Wirtschaft abzielen. Entscheidend für den Erfolg dieser Maßnahmen ist, daß sie nicht einem einheitlichen Schema folgen, sondern auf die spezifischen Engpaß- und Begabungsfaktoren des Ruhrgebiets und seiner Teilräume abzielen. Welche Maßnahmen im einzelnen Erfolg versprechen, kann deshalb kaum global gesagt werden. Dies muß im Wettbewerb der Regionen erst herausgefunden werden.

³² Ansonsten geht jede Anreizwirkung einer äquivalenzorientierten Steuerpolitik verloren. Mit Blick auf die methodischen Probleme der Bedarfsmessung ist die an konkreten Belastungen orientierte einzelbedarfsorientierte Bedarfsmessung der pauschalen Veredelung der Einwohnerzahl vorzuziehen. Vgl. im einzelnen M. J u n k e r n h e i n r i c h: Alternative Methoden zur Bestimmung des Ausgabenbedarfs, in: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich (im Druck); G. M i c o s a t t: Raumtypenspezifische Effekte einer Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 89 (1988), H. 5, S. 97 ff.

³³ Vgl. M. J u n k e r n h e i n r i c h: Neuverteilung der Sozialhilfefasten, Bochum 1989 (erscheint in Kürze in der Schriftenreihe des Ruhr-Forschungsinstitutes für Innovations- und Strukturpolitik e.V.).

³⁴ Vgl. M. J u n k e r n h e i n r i c h: Die „originäre“ Ermittlung des Ausgabenbedarfs am Beispiel eines Arbeitslosenansatzes, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Jg. 36 (1986), Nr. 10, S. 222 ff.