

Breidenbach, Philipp; Schmidt, Christoph M.

**Research Report**

## Re-Vitalisierung des Ruhrgebiets durch regionale Kooperation "von unten"

RWI Positionen, No. 71

**Provided in Cooperation with:**

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Breidenbach, Philipp; Schmidt, Christoph M. (2018) : Re-Vitalisierung des Ruhrgebiets durch regionale Kooperation "von unten", RWI Positionen, No. 71, ISBN 978-3-86788-889-9, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181492>

**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.*

Philipp Breidenbach  
Christoph M. Schmidt

## Re-Vitalisierung des Ruhrgebiets durch regionale Kooperation “von unten”

RWI Position #71, 20. August 2018

### ZUSAMMENFASSUNG

Es ist schon seit langem ein politisches Ziel, Wachstumshemmnisse im Ruhrgebiet abzubauen, indem Stadt-, Verbands-, Verbunds- und sonstige hemmende Grenzen überwunden werden. Für das Jahr 2018 hat nun die Landesregierung unter Ministerpräsident Armin Laschet eine große „Ruhrkonferenz“ ausgerufen: Jeweils ein Kabinettsmitglied soll mit einem gesellschaftlichen Akteur des Reviers konkrete Lösungen für verschiedene Lebensbereiche erarbeiten. Die Idee ist sinnvoll, bei der Umsetzung muss allerdings auf drei Dinge geachtet werden: Erstens, regionale Problemlagen müssen kleinräumig betrachtet werden. An Kennzahlen wie Arbeitslosigkeit oder Kaufkraft zeigt sich deutlich, dass die Problemlagen einerseits innerhalb der Städte sehr heterogen verteilt sind, andererseits aber nicht an den Stadtgrenzen Halt machen. Daraus ergibt sich zweitens, dass die Probleme in kooperativen Ansätzen angegangen werden sollten, bei denen die Kooperationsprojekte räumlich abgegrenzt und mit klaren Zielen und Kompetenzen ausgestattet sind. Drittens werden gute Argumente allein nicht reichen, um Veränderungen herbeizuführen. Es müssten vielmehr handfeste Anreize zur Überwindung des Status quo gesetzt werden. Dies könnte beispielsweise über Wettbewerbe geschehen, bei denen vielversprechende, in einem Prozess des bottom-up entwickelte funktionale Kooperationen finanzielle Unterstützung erhalten.

---

### AUTOR



#### Christoph M. Schmidt

Präsident des RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum

Kontakt: [praesident@rwi-essen.de](mailto:praesident@rwi-essen.de)



#### Philipp Breidenbach

Stellvertretender Leiter des Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI (FDZ Ruhr) und Wissenschaftler im RWI-Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“

Kontakt: [philipp.breidenbach@rwi-essen.de](mailto:philipp.breidenbach@rwi-essen.de)

## SUMMARY

Much effort has been invested into creating sustainable growth perspectives for the Ruhr region (“Ruhrgebiet”). A particular focus has been on overcoming barriers imposed by city and other administrative boundaries. Recently, the government of North-Rhine Westfalia announced an event called “Ruhr conference”: teams between cabinet members and stakeholders shall work out solutions for different domains like social life, employment, and health. It is important that during this process representatives follow three essential guidelines: First, since challenges like unemployment have been found to be heterogeneous within cities but spreading over city borders, all future analyses should focus on small scale regional observations. Second, problems should be tackled within cooperation projects that have a clear goal and a defined target region (based on the small scale pattern). Third, good arguments will not suffice to initiate change. An attractive way to incentivize such cooperations and to overcome the status quo is through funding competitions. The government should grant project oriented funding for which local cooperations can apply with “bottom up”-ideas.

---

## IMPRESSUM

### Herausgeber

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstr. 1-3  
45128 Essen  
Fon: +49 (0) 2 01-8149-0

### Büro Berlin

Invalidenstr. 112  
10115 Berlin

ISBN 978-3-86788-889-9

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2018

[www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

### Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

### Redaktion und Ansprechpartner

Katja Fels (verantwortlich)  
Fon: +49 (0) 2 01-8949-217  
[katja.fels@rwi-essen.de](mailto:katja.fels@rwi-essen.de)

### Lektorat

Sabine Weiler

### Layout und Gestaltung

Magdalena Franke & Daniela Schwindt

## 1. EINLEITUNG<sup>1</sup>

Die NRW-Landesregierung unter Ministerpräsident Armin Laschet hat kürzlich eine große „Ruhrkonferenz“ ausgerufen: In 16 Themenforen – von Bildung und Verkehr über Kultur und Umwelt bis zur Inneren Sicherheit – soll jeweils ein Kabinettsmitglied mit einem gesellschaftlichen Akteur des Reviers konkrete Lösungen für verschiedene Lebensbereiche erarbeiten. Beim geplanten „NRW-Tag“, der vom 31. August bis zum 2. September in Essen stattfinden wird, wollen die Organisatoren der Ruhrkonferenz darüber hinaus mit den Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch kommen.

Dieses innovative Format mag durchaus eine gewisse Aufbruchsstimmung erzeugen. Inhaltlich werden damit allerdings wohl lediglich die alten (bislang nur mäßig erfolgreichen) Versuche fortgesetzt, die Wettbewerbsfähigkeit des Ruhrgebiets zu stärken. Das richtige Ziel dabei ist es, Wachstumshemmnisse abzubauen, indem Stadt-, Verbands-, Verbunds- und sonstige hemmende Grenzen überwunden werden. Während die dahinterliegende Idee absolut sinnvoll ist, sollte bei der Umsetzung vor allem auf drei Dinge geachtet werden, damit der aktuelle Anlauf nicht so versandet wie die Vorhaben zuvor: Erstens, die regionalen Problemlagen des Ruhrgebiets müssen kleinräumig, aber die Verwaltungsgrenzen übergreifend, betrachtet werden. Zweitens sollten die Probleme in kooperativen Ansätzen angegangen werden, bei denen die Kooperationsprojekte räumlich abgegrenzt und mit klaren Zielen und Kompetenzen ausgestattet sind. Drittens werden gute Argumente allein nicht reichen, um Veränderungen herbeizuführen, dies wird nur durch das Setzen handfester Anreize gelingen.

Verschiedenste Vorschläge, um die einzigartige Fragmentierung des Ruhrgebiets auf der Verwaltungsebene zu überwinden, liegen schon lange auf dem Tisch. Sie reichen von einer Stärkung einzelner Städte als souveräne Zentren über die Schaffung einer Bezirksregierung Ruhr bis hin zur Verschmelzung zu einer einzigen „Ruhrstadt“. Alle diese Konzepte schaffen jedoch unnötige neue Verwaltungsebenen. Viel sinnvoller wäre es, würden sich Politik und Verwaltung auf die Bildung einzelner funktionaler Kooperationen mit strikten Anforderungsprofilen und fallbezogenen Partnern konzentrieren.

Um einen solchen Prozess in Gang zu bringen, müssten die richtigen Anreize zur Überwindung des Status quo gesetzt werden. Dies könnte beispielsweise über Wettbewerbe geschehen, bei denen vielversprechende, in einem Prozess des bottom-up entwickelte funktionale Kooperationen finanzielle Unterstützung erhalten. Diese RWI Position erläutert, wie ein solch pragmatischer und erfolgversprechender Ansatz aussehen könnte.

---

<sup>1</sup> Wir danken Katja Fels und Lukas Hörnig für die hervorragende Unterstützung bei der Erstellung dieser RWI Position.

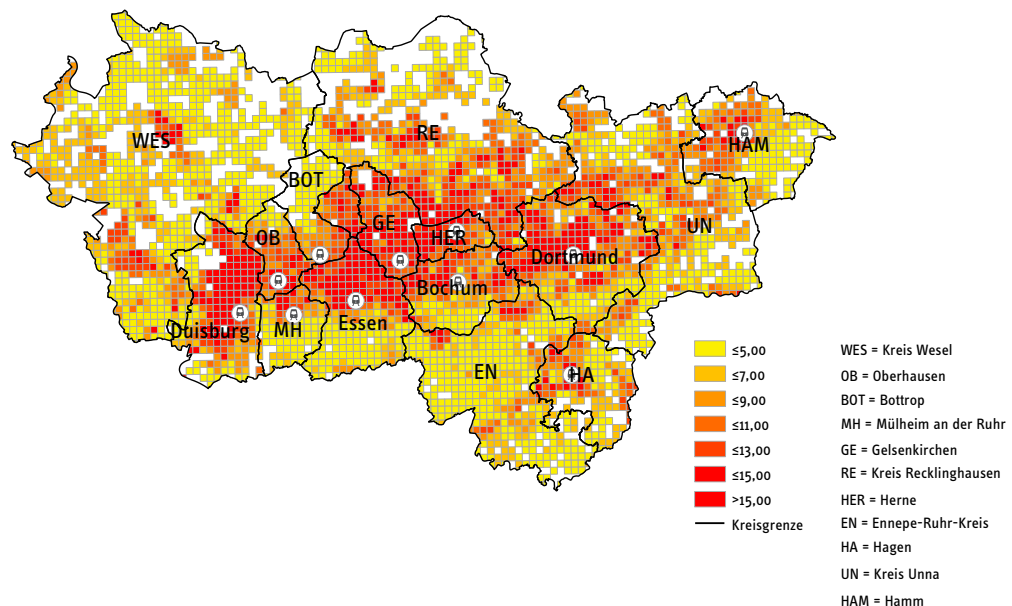
## 2. DAS RUHRGEBIET

Das Ruhrgebiet war in den vergangenen Jahrzehnten durch einen erheblichen Strukturwandel geprägt. Mit der schwindenden Bedeutung der Montanindustrie haben sich wachsende regionale Unterschiede der Wirtschaftskraft beispielsweise im Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner und in der Arbeitslosenquote entwickelt (RWI 2011). Diese Unterschiede zwischen den Regionen sind zudem von sehr dauerhafter Natur: Die wirtschaftsstärkeren Städte und Kreise bleiben im Zeitablauf tendenziell vergleichsweise wirtschaftsstark. Insgesamt lässt sich anhand der wirtschaftlichen Kennzahlen keine einheitliche „Region Ruhrgebiet“ erkennen.

Vor allem zeigt sich, dass auch innerhalb der Kommunen der Region diese Einheitlichkeit nicht gegeben ist: Neben den Wirtschaftsdaten für Kreise und kreisfreie Städte liegen dem RWI sehr viel detailliertere Informationen zu Haushalten auf Ebene von sogenannten Rastern vor. Diese Raster sind als einheitliche Quadrate einer Größe von 1x1 Kilometer definiert. Anhand der Kennzahlen Arbeitslosigkeit, Kaufkraft und Kreditausfallrisiko stellen die folgenden Schaubilder die wirtschaftliche Situation von Haushalten für die Städte und Kreise des Ruhrgebiets kleinräumig dar. Sie dokumentieren eindrucksvoll, wie sehr geballte Problemlagen über Verwaltungsgrenzen hinweg auftreten.

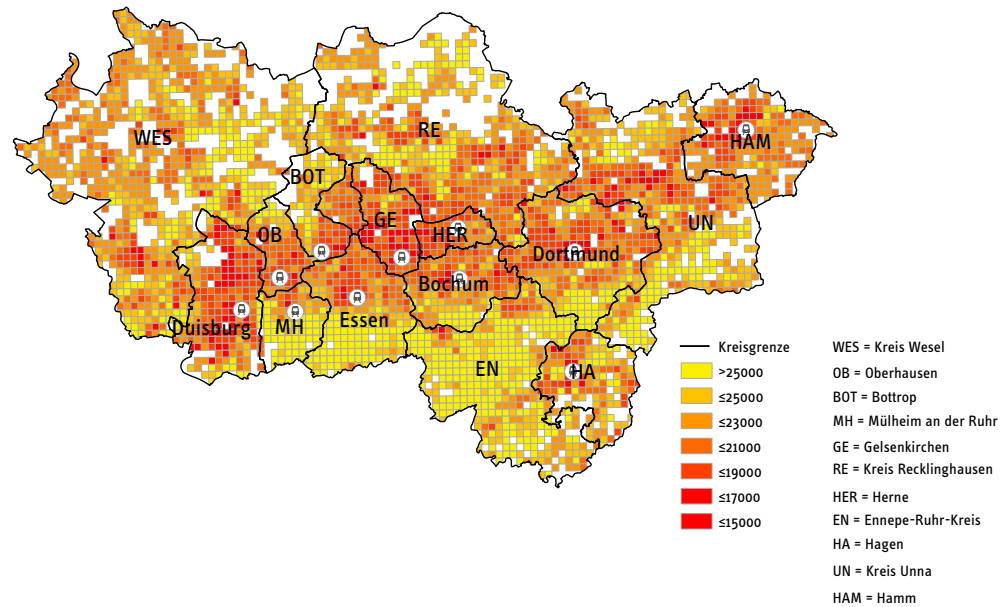
So illustriert Karte 1 die Arbeitslosenquote (2015) auf Ebene der Raster (basierend auf dem Abgrenzungskonzept der Bundesagentur für Arbeit). Dabei bilden weiße Flächen nicht bewohnte Gebiete ab. In den peripheren Regionen des Ruhrgebietes liegt die Arbeitslosenquote unter 5 % und damit unter dem bundesweiten Jahresdurchschnitt im

*Schaubild 1: Arbeitslosigkeit auf Rasterebene (Jahresdurchschnitt 2015 in Prozent)*



Quellen: Darstellung des RWI auf Basis von RWI, microm (2016a/b/c), beschrieben in Breidenbach, Eilers (2018). Hauptbahnhöfe der kreisfreien Städte sind zur besseren Orientierung eingetragen.

Schaubild 2: Kaufkraft pro Person auf Rasterebene (Jahressumme 2015 in Euro)

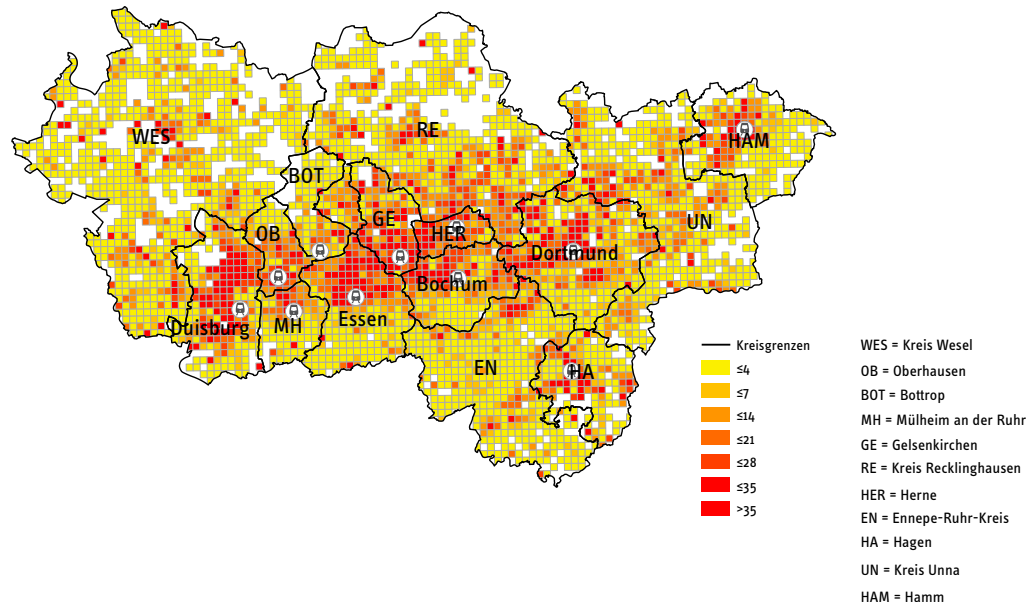


Quellen: Darstellung des RWI auf Basis von RWI, microm (2016a/b/c), beschrieben in Breidenbach, Eilers (2018). Hauptbahnhöfe der kreisfreien Städte sind zur besseren Orientierung eingetragen.

Jahr 2015 von gut 6 %. Im Kern des Ruhrgebiets hingegen ist diese Quote deutlich höher; hier werden in weiten Teilen Quoten von über 15 % erreicht. In einzelnen Rastern ist die Arbeitslosigkeit noch deutlich höher, mit einer Quote von knapp 25 % (in der Abbildung nicht getrennt ausgewiesen). Die Gebiete mit sehr hohen und sehr niedrigen Arbeitslosenquoten liegen in den Städten dicht beieinander. Beispielhaft steht hierfür Essen: Knapp nördlich des Hauptbahnhofes sind die Arbeitslosenquoten deutlich höher als im südlichen Stadtgebiet.

Karte 2 bildet die Kaufkraft pro Person ab. Die Kaufkraft approximiert das Nettoeinkommen, wobei sämtliche Einnahmen nach Steuern und Sozialabgaben jedoch unter Berücksichtigung von Transferleistungen kalkuliert sind. Regelmäßige Ausgaben wie Miete, Strom oder Versicherungsbeiträge sind nicht abgezogen. In dieser Dimension zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede in der kleinräumigen Verteilung. In den südlichen Randlagen des Ruhrgebiets ist die Kaufkraft generell am höchsten, im Zentrum deutlich niedriger. Anders als bei der Arbeitslosigkeit zeigt sich hingegen keine reine Zentrum-Umland-Verteilung. Im westlichen Umland liegt die durchschnittliche Kaufkraft niedriger als im südlichen Umland. Unterschiede in der Kaufkraft werden in Teilen durch unterschiedliche Lebenshaltungskosten (insbesondere Wohnkosten) wieder ausgeglichen, die Unterschiede von bis zu 10 000 Euro jährliche Kaufkraft pro Person sind aber dennoch beachtlich.

Schaubild 3: Kreditausfallrisiko auf Rasterebene (Anteil des höchsten Ausfallrisikos in Prozent)



Quellen: Darstellung des RWI auf Basis von RWI, microm (2016a/b/c), beschrieben in Breidenbach, Eilers (2018). Hauptbahnhöfe der kreisfreien Städte sind zur besseren Orientierung eingetragen.

Das Kreditausfallrisiko gibt schließlich einen Anhaltspunkt für die soziale Absicherung der Haushalte. Dieses Risiko wird in neun Risikoklassen angegeben, wobei alle Klassen einen gleichgroßen Anteil der Bevölkerung repräsentieren. In Karte 3 ist der Anteil der Haushalte dargestellt, die in jedem Raster in die höchste Klasse des Kreditausfallrisiko fallen. Wäre dieses Risiko über Deutschland gleichverteilt, läge der Anteil aller Klassen folglich gleichmäßig bei 11 %. Karte 3 zeigt aber deutliche kleinräumige Unterschiede. In einigen Stadtgebieten im Kern des Ruhrgebiets werden weit mehr als ein Drittel der Haushalte diesem höchsten Kreditausfallrisiko zugeordnet. Andere Gebiete des Ruhrgebiets weisen aber auch eine Quote weit unterhalb der rechnerischen Gleichverteilung (von 11 %) auf. Hier liegt der Anteil der höchsten Risikogruppe unter 4 %. Auch nach dem Kreditausfallrisiko zeigen sich innerstädtische Diskrepanzen am deutlichsten in Essen zwischen dem Norden und dem Süden.

Diese feingliedrigen Analysen auf Rasterebene führen zu drei Schlussfolgerungen. Erstens kann das in der Studie des RWI aus dem Jahr 2011 erarbeitete Bild einer heterogenen wirtschaftlichen Situation des Ruhrgebiets auf sehr kleinräumiger Ebene bestätigt werden. Zweitens gibt es selbst innerhalb der Städte des Ruhrgebiets, welche in dieser Darstellung detailliert betrachtet werden, keine homogenen Wirtschaftsstrukturen auf Haushaltsebene. Am Beispiel der Stadt Essen kann man die Nord-/Süd-Teilung besonders gut sehen. Ähnliche Gegensätze innerhalb von Städten lassen sich auch in anderen Orten finden. Drittens sind nicht nur die Städte in sich sehr heterogen, sondern die Problemgebiete (mit hoher Arbeitslosigkeit und hohem Kreditausfallrisiko) enden nicht an den



Stadtgrenzen, sondern gehen über diese hinaus. Jene Essener Stadtgebiete mit hoher Arbeitslosigkeit im Norden grenzen an die Stadtgebiete von Oberhausen, Gelsenkirchen und Bochum, die ebenfalls jeweils die höchsten Arbeitslosigkeiten aufweisen.

### 3. EIN PRAGMATISCHER ANSATZ

Wie gezeigt werden konnte, ist das Ruhrgebiet somit nicht nur eine polyzentrische Region, welche der absehbare demographische und der fortlaufende strukturelle Wandel vor große Herausforderungen stellen. Sondern das Revier erweist sich auch auf der kleinräumigen Ebene unterhalb und jenseits der kommunalen Abgrenzungen als sehr heterogen: Problemlagen und Belastungen sind häufig lokal konzentriert und überschreiten die historisch gezogenen und einst von einer homogeneren Wirtschaftsstruktur getragenen Verwaltungsgrenzen. Die Zuständigkeitsgebiete der kommunalen Verwaltungen haben mit diesem Wandel nicht Schritt gehalten.

Ohne einen entsprechenden Anstoß von außen wird sich auch keine Veränderung ergeben: Verfestigte Einzelinteressen stehen der Abgabe von Souveränität an andere Verwaltungseinheiten oder gar deren Zusammenlegung im Weg. Und doch darf man Hoffnung auf Fortschritt haben. Denn unumkehrbare und alle Bereiche gleichermaßen umfassende Zusammenlegungen administrativer Einheiten sind gar nicht nötig (Breidenbach et al., 2013). Vielmehr lassen sich durch eine auf konkrete Aufgaben bezogene und möglicherweise zeitlich begrenzte Zusammenarbeit bereits Synergien erzielen und nennenswerte Ressourcen einsparen.

---

### Pragmatisches Gegenmodell zu unrealistischen Forderungen: funktional begründete regionale Kooperationen

---

Breidenbach et al. (2013) haben Wege aufgezeigt, wie im Ruhrgebiet funktional begründete Kooperationen erfolgreich auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden können und welche Faktoren zum Erfolg dieser Kooperationen beitragen. Die geschilderte Umsetzungsstrategie bildet ein pragmatisches Gegenmodell zu den im politischen Prozess schlicht unrealistischen Forderungen, dem Ruhrgebiet zeitnah im Sinne einer „Ruhrstadt“ eine eigene ordnungspolitische Struktur zu verleihen, deren Zuständigkeiten auf breiter demokratischer Legitimation beruhen. Um stärker zur freiwilligen Kooperationen anzuregen, könnte das Land NRW finanzielle Zuweisungen an seine Kommunen an den Nachweis der Kooperationsfreudigkeit binden oder Kooperationswettbewerbe organisieren.



### 3.1 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

Eine reichhaltige Literatur analysiert Möglichkeiten und Grenzen regionaler Kooperationen aus unterschiedlichen disziplinären Blickwinkeln. Ein prominenter Denkrahm ist dabei der „Metropolitan“-Ansatz. Er arbeitet heraus, dass eine umfassende Kooperation auf allen Politikfeldern deutliche Vorzüge in Form von sinkenden Durchschnittskosten der Leistungserstellung hat. Diese können durch eine institutionell stark verankerte Kooperation der gesamten Region – mit schlankerem Verwaltung – erreicht werden. Ein unverzichtbarer Bestandteil dieser Organisationsstruktur sind intraregionale Umlagesysteme. Im theoretischen Ideal käme man zu einer demokratisch legitimierten, verwaltungstechnisch optimierten Struktur. Derartige Überlegungen liegen typischerweise den Vorschlägen zur Bildung einer „Ruhrstadt“ zugrunde.

Allerdings überzeugen diese Vorstellungen vor allem in homogen strukturierten Räumen. Das von der Montanindustrie geprägte Ruhrgebiet der 1950er- und 1960er-Jahre war, wenngleich polyzentrisch, ein weitgehend homogener Wirtschaftsraum. Mittlerweile ist das jedoch alte Wirtschaftsgeschichte, die aktuelle Realität ist komplexer – und heterogener. Daher sind die von den kommunalen Verwaltungen zu lösenden Aufgaben ebenso verschieden wie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen. Es fällt schwer, die Vorzüge gemeinsam organisierten Verwaltungshandelns zu erkennen. Die Bevölkerung dürfte zudem einen Verlust von Bürgernähe und Mitsprachemöglichkeiten sowie von regionaler Identifikationen befürchten. Auch gibt es keine Stadt, die von allen anderen als „Lead-Akteur“ akzeptiert würde.

---

#### Die Bürger sind nicht so mobil, wie der Public Choice-Ansatz annimmt. Sie haben regionale Bindungen.

---

Am anderen Ende des gedanklichen Spektrums liegt der „Public-Choice“-Ansatz. Er stellt die verwaltungstechnischen Abgrenzungen nicht in Frage, sondern fragt, welche Formen strategischer Interaktion der Verwaltungseinheiten den Bürgern der Region ein Höchstmaß an Nutzen bringen. Gedankliche Basis dieser Überlegungen ist die Vorstellung räumlich mobiler Bürger, die ihre Vorlieben für und ihre Kritik an den kommunalen Leistungen und deren Kosten durch Zu- und Abwanderung zeigen („Abstimmung mit den Füßen“). Nach diesem Ansatz ist es häufig zielführend, wenn die Verwaltungseinheiten miteinander um die Gunst der Bürger konkurrieren. Kooperationen zwischen einzelnen Bereichen entstünden von selbst, weil dadurch das öffentliche Angebot optimiert würde.

Die praktische Bedeutung dieses Public Choice-Denkrahmens steht und fällt jedoch mit der Mobilität der Bürger, mit welcher sie tendenziell auf Leistungsunterschiede der Verwaltungseinheiten reagieren. Angesichts der vielfältigen regionalen Bindungen und Mobilitätshemmnisse, welche die deutsche Gesellschaft prägen, können wir nicht darauf setzen, dass sich zielführende administrative Kooperationen im Ruhrgebiet langfristig

wie von selbst ergeben – als Ausdruck rationalen Bürgerwillens im kommunalen Wettbewerb, ohne dass es dazu weiterer politischer Anstöße bedürfe. Die Realität ist komplexer, denn ein Geflecht von miteinander vernetzten Kooperationsstrukturen relativiert bereits heute die Autonomie der Verwaltungseinheiten.

Wir sollten stattdessen pragmatischer vorgehen und nicht primär den institutionellen Zuschnitt der Verwaltungseinheiten, sondern die von ihnen zu bewältigenden Aufgaben in den Mittelpunkt der Überlegungen stellen. Der „New Regionalism“-Ansatz geht davon aus, dass je nach konkreter Aufgabe eine institutionalisierte oder informelle Kooperation der Verwaltungseinheiten sinnvoller sein kann als deren isoliertes Vorgehen. Der Wettbewerb zwischen den Verwaltungseinheiten sollte jedoch grundsätzlich nicht gehemmt werden. Diesem Ansatz gemäß bilden sich vielmehr Kooperationen auf freiwilliger Basis, die typischerweise als funktional orientierte Netzwerke organisiert sind. Ihre Zusammensetzung wandelt sich im Zeitverlauf und unterscheidet sich über die Aufgaben hinweg.

Solche netzwerkartigen und wechselnden Kooperationen sind nach dem „New Regionalism“-Ansatz vor allem für heterogene Räume geeignet, in denen für verschiedene Probleme unterschiedliche Kooperationspartner gesucht werden müssen. Im Gegensatz zur Vorgehensweise beim „Metropolitan“-Ansatz besteht eine größere Aussicht auf Erfolg, da es keine zwingende Voraussetzung für die Kooperationen ist, dass einzelne Entscheidungsebenen eingespart werden. Allerdings wird dieser Vorzug dadurch erkauft, dass die entstehenden Kooperationsarrangements für die Bürger recht intransparent wirken und daher ihre demokratische Legitimierung fehlen kann. Zudem dürften die Arrangements anfälliger für den Einfluss gut organisierter Interessengruppen sein. Eine begleitende Evaluation der Kooperationen ist damit umso notwendiger.

### 3.2 ANREIZE RICHTIG SETZEN

Um einen vom „New Regionalism“-Ansatz inspirierten Übergang aus der aktuellen administrativen Verfassung des Ruhrgebiets in Richtung verstärkter Kooperationen zu schaffen, liegt es nahe, zunächst das Universum der möglichen freiwilligen Kooperationen abzustecken, auf welche sich die politischen Anstrengungen konzentrieren sollten. Im Fokus stehen sollten solche Kooperationen, die (i) den teilnehmenden Akteuren klar definierbare Vorteile bieten und bei denen (ii) die Problemlösung im Vordergrund steht. Zudem sollten die Kooperationen (iii) nach funktionalen statt nach territorialen Gesichtspunkten gestaltet sein sowie (iv) ein konkretes, klar definiertes Ziel haben, und (v) Umfang, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sollten ebenso verbindlich festgelegt sein wie (vi) die Aufteilung der anfänglichen Kosten und der erwarteten Erträge.

Von der abstrakten Formulierung dieser Kriterien bis zur Umsetzung einer konkreten Kooperation ist es ein weiter Weg. Die NRW-Landesregierung hat im Prinzip zwei Möglichkeiten, diesen zu beschreiten. Sie kann einerseits versuchen, geeignete Formen kommunaler Kooperationen selbst zu identifizieren und dafür zu werben oder diese gar

durchsetzen. Ein solcher Ansatz wäre allerdings recht aussichtslos. Vor allem stellt sich dabei die Frage, wie es aus der Vogelperspektive der Landesregierung gelingen soll, die Vor- und Nachteile einer möglichen Kooperation trennscharf zu erkennen. Die kommunalen Akteure haben dabei nicht nur einen Informationsvorsprung, sondern auch vielfältige Möglichkeiten, die Realisierung geplanter Kooperationsvorhaben zu verhindern.

Andererseits könnte die Landesregierung die ‚Beweislast‘ von der übergeordneten Ebene auf die einzelnen Akteure in den Städten und Kreisen umkehren. Die Akteure selbst sollten konkrete Kooperationspotenziale identifizieren und ihre Umsetzung planerisch vorbereiten. Dann wären ihre Informationsvorsprünge ideal kanalisiert. Damit auf der unteren politischen Ebene jedoch überhaupt erst im Sinne eines „bottom up“ Bestrebungen zum gemeinsamen Handeln in Gang gesetzt werden, müssen die richtigen Anreize gesetzt werden. Denkbar wären negative Anreize, etwa die Kürzung finanzieller Zuweisungen der Landesregierung an die Kommunen oder – argumentativ sehr viel leichter zu begründen – die Bindung etwaiger außergewöhnlicher Finanzhilfen („Bail-out“) an Kooperationsauflagen.

Will die Landesregierung negative Anreize als politischen Hebel einsetzen, benötigt sie erhebliche politische Standfestigkeit. Die kommunalen Akteure werden die Initiative aller Einsicht über die guten Absichten der Landesregierung zum Trotz politisch ausschlagen. Positive Anreize bieten sich daher mehr an, um die Akteure vor Ort dazu zu bringen, selbst optimale Kooperationsräume zu identifizieren. Ein potentes Instrument könnten Wettbewerbe zwischen vielversprechenden, in einem Prozess des bottom-up entwickelten funktionalen Kooperationen sein. Erste Erfahrungen mit diesem Instrument zeigen, dass dies gelingen kann, insbesondere wenn sinnvolle grenzüberschreitende Kooperationen mit in den Wettbewerb einbezogen werden. Auf Anregung einer Studie des RWI hat beispielsweise der Initiativkreis Ruhr einen solchen Ideenwettbewerb mit dem Titel „Kooperation Ruhr – Den Wandel gestalten“ im Jahr 2012 ausgerufen (vergleiche hierzu Initiativkreis Ruhr (2012)).

#### 4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Der wichtigste Schlüssel zu einer wirtschaftlichen Re-Vitalisierung des Ruhrgebiets liegt in verstärkter Zusammenarbeit der kommunalen Verwaltungseinheiten. Doch sind aktuell die Voraussetzungen für eine fest institutionalisierte Kooperation angesichts der heterogenen wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Region nicht gegeben. Daher sollten unbedingt einzelne Aufgaben identifiziert werden, deren Bewältigung die Akteure durch Kooperationen besser verwirklichen können, statt von einem immer gleichen großen Kooperationsraum auszugehen, auf dessen Ebene gemeinsam Aufgaben angegangen werden. Diese Vorgehensweise führt aus den bestehenden kommunalen Strukturen heraus zu aufgabenbezogen definierten optimalen Kooperationsräumen mit jeweils wechselnden Kooperationspartnern.

Der Nachteil einer solchen pragmatischen Vorgehensweise besteht darin, dass alle Beteiligten, die für die Ineffizienzen der bestehenden kommunalen Arbeit verantwortlich sind, weiterhin an den Entscheidungsprozessen teilnehmen. Damit die aus den Eigeninteressen dieser Akteure naturgemäß erwachsenden Widerstände gegen eine verstärkte Kooperation überwunden werden können, müssen entsprechende Anreize gesetzt werden. Kontraproduktiv sind dabei insbesondere (gut gemeinte) Rettungsaktionen für Kommunen im Sinne eines „Bail-out“, wenn sie nicht mit starken Auflagen verbunden sind. Positive Anreize könnten durch Kooperationswettbewerbe gesetzt werden, damit die Kooperationsräume nicht durch eine übergreifende Instanz festgelegt werden müssen. Das kommunale Kirchturmdenken ließe sich auf diese Weise durchbrechen und eine tatsächliche Aufbruchsstimmung im Ruhrgebiet erreichen.

## 5. LITERATUR:

**Breidenbach, P. und L. Eilers (2018)**, RWI-GEO-Grid: Socio-economic data on grid level. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (forthcoming)

**Breidenbach, P., R. Kambeck, F. Matz und Ch. M. Schmidt (2013)**, Jeder für sich oder doch mehr für alle? Wege zu einer intensiveren regionalen Kooperation im Ruhrgebiet. Raumforschung & Raumordnung 71.2

**Initiativkreis Ruhr (2012)**, Kooperation Ruhr – Den Wandel gestalten. Der Ideen-Wettbewerb (2012). Online verfügbar: [https://i-r.de/fileadmin/redakteure/Bilder/Projekte/Archiv/pdf/Dokumentation\\_Ideen-Wettbewerb\\_Kooperation\\_Ruhr.pdf](https://i-r.de/fileadmin/redakteure/Bilder/Projekte/Archiv/pdf/Dokumentation_Ideen-Wettbewerb_Kooperation_Ruhr.pdf) (zuletzt geprüft am 06.08.2018).

**RWI, microm (2016a)**, RWI-GEO-GRID: Socio-economic data on grid level (Wave 6) – Unemployment. Vol. 1 RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. <https://doi.org/10.7807/microm:alq:V6>

**RWI, microm (2016b)**, RWI-GEO-GRID: Socio-economic data on grid level (Wave 6) – Purchasing power. Vol. 1 RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. <https://doi.org/10.7807/microm:kkp:V6>

**RWI, microm (2016c)**, RWI-GEO-GRID: Socio-economic data on grid level (Wave 6) – Credit Default. Vol. 1 RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. <https://doi.org/10.7807/microm:zahlindex:V6>

**RWI (2011)**, Den Wandel gestalten: Anreize für mehr Kooperationen im Ruhrgebiet. Endbericht. RWI Projektberichte.

12 | 12

RWI Position #71, 20. August 2018

## ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #70 Der Markt für Recyclingkunststoffe im Umbruch
- #69 Jobmotor Erneuerbare
- #68 Handlungsbedarf trotz Krankenhausstrukturgesetz: Elf Thesen zur Reform der Notfallversorgung
- #67 Griechenland und die Eurozone: Ein Drahtseilakt
- #66 BAföG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu denken
- #65 The right way to reform the EU-emissions trading system
- #64 Reform des EU-Emissionshandels, aber richtig! Alternativen zur Marktstabilitätsreserve
- #63 Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft
- #62 Teuer und ineffizient: Die Emissionsminderung der EU
- #61 Warum länger warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform
- #60 Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen
- #59 Kehrtwende in der Gesundheitspolitik

[www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

### RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung ist ein führendes Zentrum für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und moderne empirische Methoden. Ökonomische Zusammenhänge werden auf allen Ebenen – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft – in vier Kompetenzbereichen erforscht: „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“, „Gesundheit“, „Umwelt und Ressourcen“ sowie „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Das „Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI“ (FDZ Ruhr) versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter: [www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)

| research with impact