

Bauer, Thomas K. et al.

## Research Report

Förderung des Ruhrgebiets? Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der FDP-Fraktion Sonderwirtschaftsgebiet Ruhr schaffen und zum Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Industrielle Basis im Ruhrgebiet stärken - Dienstleistungssektor ausbauen - Forschung und Entwicklung fördern am 25. April 2005

RWI Projektberichte

## Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Bauer, Thomas K. et al. (2005) : Förderung des Ruhrgebiets? Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der FDP-Fraktion Sonderwirtschaftsgebiet Ruhr schaffen und zum Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Industrielle Basis im Ruhrgebiet stärken - Dienstleistungssektor ausbauen - Forschung und Entwicklung fördern am 25. April 2005, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69973>

### 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.*

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

# Förderung des Ruhrgebiets?

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses  
für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 25. April 2005



# Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,  
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,  
Dr. Thomas Köster, Hartmut Krebs, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sander-  
mann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer

## RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Förderung des Ruhrgebiets?

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand  
und Technologies des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. April 2005

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

# Förderung des Ruhrgebiets?

Stellungnahme zur Anhörung des  
Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und  
Technologiedes Landtags Nordrhein-Westfalen  
zum Antrag der FDP-Fraktion „Sonderwirtschafts-  
gebiet Ruhr schaffen“ und zum Entschließungsantrag  
der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/  
Die Grünen „Industrielle Basis im Ruhrgebiet stärken –  
Dienstleistungssektor ausbauen – Forschung und  
Entwicklung fördern“ am 25. April 2005

Projektteam: Thomas K. Bauer, Wolfgang Dürig, Rainer Kambeck,  
Jochen Kluve, Bernhard Lageman (Projektleiter), Uwe Neumann und  
Christoph M. Schmidt

Das Projektteam dankt Rüdiger Budde, Jochen Dehio, Roland Döhrn,  
Manuel Frondel, Karl-Heinz Herlitschke, Anette Hermanowski,  
Joachim Schmidt, Harald Tauchmann und Hartmut Westram für die  
Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.





## **Inhalt**

	Zusammenfassung . . . . .	5
I.	Gegenwärtige Lage . . . . .	7
1.	Wodurch ist die aktuelle wirtschaftliche Lage im Ruhrgebiet gekennzeichnet? . . . . .	7
2.	Worin liegen die Ursachen für den Wachstums- und Beschäftigungsrückstand im Ruhrgebiet? . . . . .	10
3.	Welche Wachstumsbranchen sind im Ruhrgebiet besonders vertreten und wie werden sie sich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen weiter entwickeln? . . . . .	15
4.	Von welchen Maßnahmen der EU, des Bundes, des Landes und der Kommunen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur profitiert die Region heute und morgen besonders? . . . . .	16
5.	Welche Landesinitiativen haben einen bleibenden Einfluss auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen der Region? . . . . .	19
6.	Welche besonderen Soft Skills (weiche Standortfaktoren) rechnen Sie dem Ruhrgebiet zu? . . . . .	22
II.	Zukünftige Entwicklung . . . . .	23
1.	Wie wird sich das Ruhrgebiet bei einer unveränderten Politik im Vergleich zum Rest des Landes entwickeln? . . . . .	23
2.	Welche Vorteile haben Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Ruhrgebiet abzielen, gegenüber den bisher eingesetzten Instrumenten der regionalen Wirtschaftsförderung? . . . . .	24
3.a.	Welche internationalen Erfahrungen gibt es mit der Einrichtung von Sonderwirtschaftsgebieten? . . . . .	25
3.b.	Ist ein Sonderwirtschaftsgebiet mit europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar? . . . . .	27
3.c.	Gibt es Erfahrungen im Hinblick auf eine nachhaltige Strukturpolitik? . . . . .	28

4.a.	Welche Wachstums- und Beschäftigungseffekte könnte die Einrichtung eines Sonderwirtschaftsgebietes im Ruhrgebiet auslösen? . . . .	28
4.b.	Welchen Einfluss hätte das Subventionssystem? . . . . .	31
5.	Wie bewerten Sie den Ansatz des FDP-Antrags, Maßnahmen für eine marktwirtschaftliche Neuausrichtung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik regional begrenzt und zeitlich befristet auf ihre Wirksamkeit zu testen? . . . . .	33
6.	Wie bewerten Sie die im FDP-Antrag vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen? . . . . .	35
6.a.	In die Kompetenz des Landes fallende Maßnahmen . . . . .	35
6.b.	In die Kompetenz des Bundes fallende Maßnahmen . . . . .	42
6.c.	Gesamtbewertung des Maßnahmenpakets der „SWZ Ruhr“ . . . . .	48
7.	Können durch die Senkung kommunaler Steuern Anreize für die Ansiedlung neuer Unternehmen im Ruhrgebiet geschaffen werden? . . . . .	49
8.	Welche Maßnahmen sollten Ihrer Meinung nach für eine positive Entwicklung des Ruhrgebiets aufgegriffen werden? . . . . .	51
	Literaturverzeichnis. . . . .	53

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im RVR, in Nordrhein-Westfalen und Deutschland . . . . .	9
Schaubild 2:	Drei Wurzeln der regionalen Performance . . . . .	13
Schaubild 3:	Wie fördere ich richtig? . . . . .	29

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Einkommen je Einwohner (in Kaufkraftparitäten) im Vergleich zum EU-Durchschnitt . . . . .	11
Tabelle 2:	Erfolgsmatrix des regionalen Standortwettbewerbs. . . . .	20

## **Förderung des Ruhrgebiets – Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. April 2005**

### **Zusammenfassung**

1. Sowohl der Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen als auch der Antrag der Fraktion der FDP weisen auf unbewältigte Probleme des Strukturwandels in der größten altindustriellen Region Westeuropas hin. Das Ruhrgebiet hat in den vergangenen Jahrzehnten einen bemerkenswerten Strukturwandel durchlaufen. Stellenweise sind durchaus beachtliche Ansätze zu seiner wirtschaftlichen Revitalisierung erkennbar. Das Ruhrgebiet präsentiert sich heute wirtschaftlich vielfältiger als je zuvor. Nichtsdestoweniger sind auch weiterhin massive ungelöste strukturelle Probleme nicht zu übersehen. Der unterdurchschnittliche Wachstumsbeitrag des Ruhrgebiets wirkt sich negativ auf die Leistung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft insgesamt aus.
2. Der Schlüssel für das Verständnis der gegenwärtigen Strukturprobleme des Ruhrgebiets liegt letztlich im jahrzehntelangen und heute noch andauernden Schrumpfen der Montanindustrie und den mit ihm verbundenen vielfältigen strukturellen Prägungen der Ruhrwirtschaft. Die Steuerungsmöglichkeiten solcher Wandlungsprozesse durch die Politik sind objektiv zwar begrenzt. Das heißt aber nicht, dass die Politik nicht fördernd oder hemmend auf den Strukturwandel Einfluss nehmen könnte und, ob sie dies will oder nicht, faktisch stets auch nimmt.
3. Die Politik hat in den vergangenen Jahrzehnten, wie der Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu Recht betont, auf vielfältige Weise versucht, den Strukturwandel im Ruhrgebiet zu unterstützen. Sie hat dabei selbst einen schwierigen und widerspruchsvollen Lernprozess durchlaufen, der noch andauert. Unbestreitbaren Erfolgen auf einigen Gebieten stehen Versäumnisse und Defizite auf anderen gegenüber. Zu lange wurden (und werden auch weiterhin) z.B. Illusionen bezüglich der Unentbehrlichkeit einer im internationalen Vergleich nicht wettbewerbsfähigen

higen Kohleförderung genährt. Die starke Konsensorientierung der Strukturpolitik trug zwar vermutlich zur Stärkung des „Wir-Gefühls“ in der Bevölkerung bei, hat aber den Strukturwandel abgebremst.

4. Die Effizienz der Förderpolitiken von EU, Bund, Land und Kommunen ist umstritten. Da die meisten Maßnahmen nicht mittels anspruchsvollere wissenschaftlicher Methoden evaluiert wurden, sind vergleichende Urteile über die Wirkungen der initiierten Maßnahmen nur sehr bedingt möglich. Bleibende positive Effekte sind aber z.B. mit hoher Wahrscheinlichkeit der (noch andauernden) ökologischen Sanierung des Ruhrgebiets, dem Ausbau der Bildungsinfrastruktur (insbesondere Hochschulen) und den mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) verbundenen raumplanerischen und kulturellen Akzentsetzungen beizumessen.
5. Der Vorschlag der FDP-Fraktion, eine „Sonderwirtschaftszone Ruhr“ einzurichten, in der Deregulierungsmaßnahmen auf einem genau abgegrenzten räumlichen Terrain zeitlich befristet zu erproben wären, macht zu Recht auf die große Bedeutung marktwirtschaftlicher Reformen aufmerksam, trägt ein innovatives Element in die wirtschaftspolitische Diskussion und ist daher zu begrüßen. Unabhängig davon, ob der konkrete Vorschlag umgesetzt wird, befruchtet er insbesondere die Diskussion um neue Ansätze bei der weiteren Revitalisierung des Ruhrgebiets.
6. Internationale Erfahrungen entwickelter Marktwirtschaften mit Sonderwirtschaftszonen (SWZ) unterschiedlichsten Zuschnitts fallen sehr gemischt aus. So gibt es keine Beispiele erfolgreicher rahmenorientierter SWZ – d.h. von SWZ, die überwiegend auf eine Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen abstellen –, die sich ohne weiteres auf das Ruhrgebiet übertragen ließen. Auch rahmenorientierte SWZ verzichten in der Regel nicht auf fühlbare finanzielle Anreizmechanismen. SWZ werden für Investoren umso attraktiver, je höher die damit verbundenen offenen oder getarnten Subventionen sind. Steuerlichen Anreizen und anderen finanziellen Hilfen sind indessen im vorliegenden Fall durch das EU-Beihilferecht enge Grenzen gesetzt. Nicht zu vernachlässigen sind zudem potenzielle Effekte auf die den SWZ angrenzenden Regionen, die nach unserem Kenntnisstand trotz ihrer potenziell hohen Bedeutung noch nicht hinreichend analysiert worden sind.
7. Voraussetzung für die Realisierung einer „SWZ Ruhr“ im Sinne des Antrags wäre, dass die Kommunen des RVR das Projekt geschlossen – unter Verzicht auf eigene Projekte wie z.B. „Newpark“ – mittragen und auch die Bundesregierung mitwirkt, die bei vielen der Maßnahmen angesichts der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern der eigentliche Adressat wäre. Die Tatsache, dass die Idee der Einführung rahmenorientierter SWZ erst unlängst für die neuen Bundesländer im expertengestützten und parteienübergreifenden Konsens ad acta gelegt worden ist, weist auf grund-

sätzliche Konstruktions- und Realisierungsprobleme solcher Sonderzonen hin.

8. Das im Vorschlag der FDP-Fraktion geschnürte Maßnahmenpaket enthält viele Ansätze, die im Zuge einer Vertiefung der Reformpolitik über das Ruhrgebiet und NRW hinaus von Interesse sind. Wir bezweifeln jedoch, dass das Paket in der vorliegenden Form genug „kritische Masse“ einbringt, um den Aufwand des Versuchs einer „SWZ Ruhr“ zu rechtfertigen. Zwar lassen sich Wachstums- und Beschäftigungseffekte eines solchen Experiments nicht ex ante wissenschaftlich quantifizieren. Insgesamt scheint uns allerdings eine gewisse Skepsis bezüglich zu hoher Erwartungen angebracht.
9. Die Idee der Einrichtung einer größeren Sonderwirtschaftszone im Ruhrgebiet wäre aus unserer Sicht dann eher diskutabel, wenn das Konzept auf ordnungspolitischem Gebiet (insbes. Arbeitsmarktderegulierung) entschieden mutiger ausfiel, handfeste finanzielle Anreize für Investoren (Subventionsproblematik!) damit verbunden wären und gleichzeitige mehrere SWZ in West- und Ostdeutschland eingerichtet würden. Dies setzte aber natürlich eine entsprechende Initiative der Bundesregierung voraus, müsste sich harmonisch in die marktwirtschaftliche Reformpolitik einordnen und bedürfte der – nur schwer vorstellbaren – Zustimmung der Europäischen Union. Solchen SWZ-Projekten weit vorzuziehen wäre allerdings eine an die Agenda 2010 anknüpfende, rasche und weit über diese hinausreichende Vertiefung der Reformpolitik im Bund.

## **Beantwortung des Fragenkatalogs**

### **I. Gegenwärtige Lage**

#### **1. Wodurch ist die aktuelle wirtschaftliche Lage im Ruhrgebiet gekennzeichnet?**

Das Ruhrgebiet hat in den vergangenen Jahrzehnten einen tief greifenden wirtschaftlichen Strukturwandel erfahren. Dessen Bilanz fällt sehr gemischt aus. Die Kommunen und Teilgebiete des heutigen Regionalverbands Ruhr ha-

ben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Ansehnlichen Erfolgen auf einigen Gebieten wie der ökologischen Sanierung des Reviers, dem Aufbau einer vorher nicht existenten Hochschulinfrastruktur und Ansätzen zur Entwicklung neuer Branchen steht eine im Ganzen unterdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Leistung der Ruhrgebiets gegenüber, welche die Wachstums- und Arbeitsmarktbilanz des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich der deutschen Länder und der europäischen Regionen stark negativ beeinflusst.

An positiven und zukunftsweisenden strukturellen Veränderungen sind insbesondere hervorzuheben:

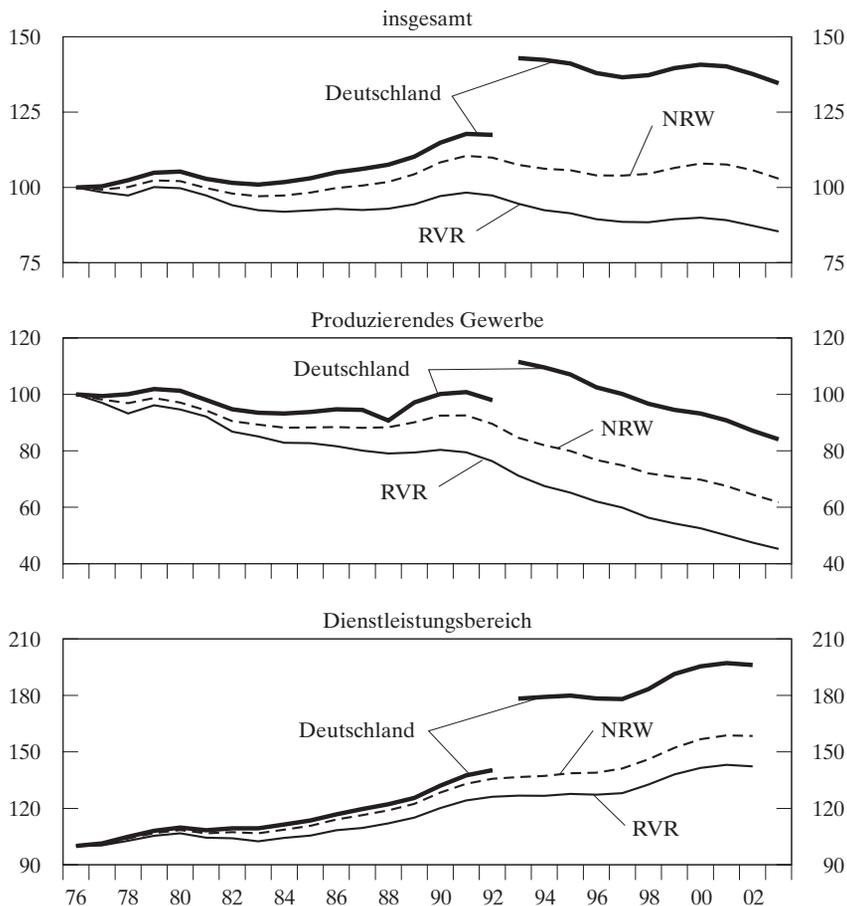
- die Entwicklung neuer Industrie- und Dienstleistungsbranchen, die in ihrem Ursprung nicht mit den Montanindustrien verbunden sind;
- die Modernisierung der Stahlindustrie und eine zunehmende Diversifizierung der großen Energie- und Stahlunternehmen, die auch Hochtechnologieproduktion einschließt;
- die ansatzweise Herausbildung von entwicklungsfähigen High-Tech-Clustern im Umfeld von einigen Hochschulstandorten, z.B. in Dortmund;
- eine im Vergleich zu den sechziger, siebziger und frühen achtziger Jahren weitaus stärkere Orientierung der Ruhrgebietskommunen auf die Ansiedlung neuer „Industrien“ (verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungsbranchen), die Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen für Investoren und die Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale;
- begrenzte Ansätze zur Überwindung der administrativen Fragmentierung des Ruhrgebiets (Regionalverband Ruhr) und der historisch bedingten „Egoismen“ der Ruhrgebietskommunen.

Diese Entwicklung hin zu einer heterogeneren Wirtschaftsstruktur tragen zu einer geringeren Konjunkturanfälligkeit des Reviers bei.

Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsbilanz des Ruhrgebiets nimmt sich allerdings trotz dieser positiven Entwicklungsansätze enttäuschend aus. Das Ruhrgebiet fällt bereits über einen langen Zeitraum wirtschaftlich hinter andere Regionen in Deutschland, aber auch in Nordrhein-Westfalen zurück. Diese Tendenz hat sich in den neunziger Jahren eher verstärkt. Man kann durchaus von einer „Abkoppelung“ der Wirtschaftsentwicklung des Ruhrgebiets von derjenigen im übrigen Nordrhein-Westfalen und in Deutschland sprechen.

1980 lag das Pro-Kopf-Einkommen (BIP je Einwohner) des Ruhrgebiets um 5,3 % unter demjenigen der übrigen Landesteile Nordrhein-Westfalens. Dieser Rückstand hat sich bis 2002 auf 17,4 % erhöht. Gleichzeitig verlief die Beschäftigungsentwicklung im Ruhrgebiet deutlich ungünstiger als in Nordrhein-Westfalen insgesamt (Schaubild 1). Die Zahl der SV-Beschäftigten hat

Schaubild 1

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im RVR, in Nordrhein-Westfalen und Deutschland**  
 1976 bis 2003<sup>1</sup>; 1976 = 100


Eigene Berechnungen.

sich im Ruhrgebiet von 1,8 Mill. in 1980 auf 1,5 Mill. in 2003 verringert. In den übrigen Landesteilen ist die Zahl der SV-Beschäftigten um rund 300 000, von 3,9 Mill. auf 4,2 Mill. angestiegen.

Dabei vollzog sich ein bemerkenswerter sektoraler Wandel. 1980 war im Ruhrgebiet noch fast die Hälfte aller Beschäftigten im Industriesektor tätig, 2002 war es gerade noch ein Viertel. Allerdings expandierte die Beschäftigung im Dienstleistungssektor des Reviers deutlich schwächer als in den anderen Teilen Nordrhein-Westfalen und im Bundesgebiet. Der Schrumpfungsprozess

der Industriebeschäftigung fiel im Ruhrgebiet dagegen viel deutlicher aus. Die durch die „Deindustrialisierung“ des Ruhrgebiets verursachten Beschäftigungsverluste im Produzierenden Gewerbe konnten also nicht durch Gewinne in den tertiären Sektoren kompensiert werden.

Diese für das Ruhrgebiet ungünstige Entwicklung hat sich jüngst fortgesetzt. Zwischen 1998 und 2003 nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Ruhrgebiet um 2,4 % ab, im übrigen NRW blieb in diesem Zeitraum die Beschäftigung nahezu konstant, während in den alten Bundesländern die Beschäftigung in diesem Zeitraum insgesamt um 1,7 % zunahm. Die Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Höhe von 0,9 % kann nicht als relevante Vergleichszahl herangezogen werden, da diese Zahl durch die Anpassungsprozesse in den neuen Bundesländern, in denen in diesem Zeitraum eine Abnahme der Beschäftigung von 12,1 % zu verzeichnen war, verzerrt ist<sup>1</sup>. Im Jahr 2000 produzierte das Ruhrgebiet real 1 % weniger Waren und Dienstleistungen als 1991. Die anderen Landesteile verbuchten dagegen ein deutliches Wachstum von 13 %. Der schon vorher bemerkbare Abkoppelungstrend hat sich somit in den neunziger Jahren verschärft.

Auch gegenüber vergleichbaren Industrieregionen in Europa musste das Ruhrgebiet erhebliche Einbußen hinnehmen. 1995 lag das an Kaufkraftparitäten<sup>2</sup> gemessene Einkommen je Einwohner des Ruhrgebiets mit 109,9 Indexpunkten noch deutlich über dem Durchschnitt (100 Punkte) der EU-25, 2002 aber mit 94,9 Punkten darunter. Die altindustriellen nordenglischen Industrieregionen schnitten dagegen deutlich besser ab. Während z.B. dieser Wert für Liverpool 1995 bei 96,5 Indexpunkten lag, erhöhte er sich bis 2002 auf 105,5 Punkte. Zwei andere zuweilen mit dem Ruhrgebiet verglichene altindustrielle Regionen, Wales und Nord-Pas-de-Calais, haben ihre relativen Positionen zumindest einigermaßen behauptet. Dieser Wert fiel in Wales leicht von 90,7 auf 90,2 Punkte und in Nord-Pas-de-Calais von 91,5 auf 90,5 Punkte. Einige Städte des Ruhrgebiets (Oberhausen, Recklinghausen, Bottrop, Hamm, Herne, Unna) liegen heute in ihrer Wirtschaftskraft weit unter dem EU-Durchschnitt.

## **2. Worin liegen die Ursachen für den Wachstums- und Beschäftigungsrückstand im Ruhrgebiet?**

Die heutigen Strukturprobleme des Ruhrgebiets liegen darin, dass der Wandel von der größten schwerindustriellen Industrieagglomeration Mittel- und

---

<sup>1</sup> Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, NRW; Statistisches Bundesamt Wiesbaden, eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Durch den Ausweis der Einkommen in Kaufkraftparitäten werden eventuelle Verzerrungen aufgrund von Wechselkursschwankungen vermieden.

Tabelle 1

<b>Einkommen je Einwohner (in Kaufkraftparitäten) im Vergleich zum EU-Durchschnitt 1995 und 2002</b>		
	1995	2002
Nordrhein-Westfalen	123,9	109,1
Ruhrgebiet	109,1	94,9
darunter:		
Essen	150,0	130,9
Mülheim an der Ruhr	129,9	111,8
Oberhausen	89,0	82,5
Wesel	86,2	71,8
Bottrop	82,1	64,6
Gelsenkirchen	98,6	101,2
Recklinghausen	87,1	71,1
Bochum	137,4	117,0
Dortmund	123,7	114,7
Hagen	125,9	112,3
Hamm	95,6	78,8
Herne	91,8	71,5
Ennepe-Ruhr-Kreis	94,5	85,4
Unna	87,3	75,8
Europäische Union (25 Länder)	100,0	100,0
Nord-Pas-de-Calais	91,5	90,5
Liverpool	96,5	105,5
Wales	90,7	90,2

Nach Angaben von Eurostat.

Westeuropas zum technologisch modernen Wirtschaftsraum des 21. Jahrhunderts bislang nur teilweise gelungen ist. Die Entwicklung der Montanindustrien hatte im 19. Jahrhundert auf dem Gebiet des heutigen RVR zur Entstehung großer städtischer Agglomerationen und eines industriellen Komplexes geführt, der durch den engen räumlichen Verbund von Kohleförderung und Stahlproduktion geprägt war. Die Dominanz des Montankomplexes hatte die wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Strukturen des Reviers im frühen 20. Jahrhundert tief geprägt. Die vertikal integrierten Großunternehmen der Kohle- und Stahlindustrie dominierten die Unternehmenslandschaft. Um sie herum formierte sich ein Komplex von stark auf die Endabnehmer der Montanindustrie hin orientierten Zulieferunternehmen. Der industrielle Mittelstand war im Vergleich zu anderen deutschen Industrieregionen schwach entwickelt. Forschung und Entwicklung spielten im Montankomplex des Ruhrgebiets eher eine geringe Rolle. Die im Ruhrgebiet vorherrschende Technikkultur war stark durch die „Großtechnologien“ der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie geprägt.

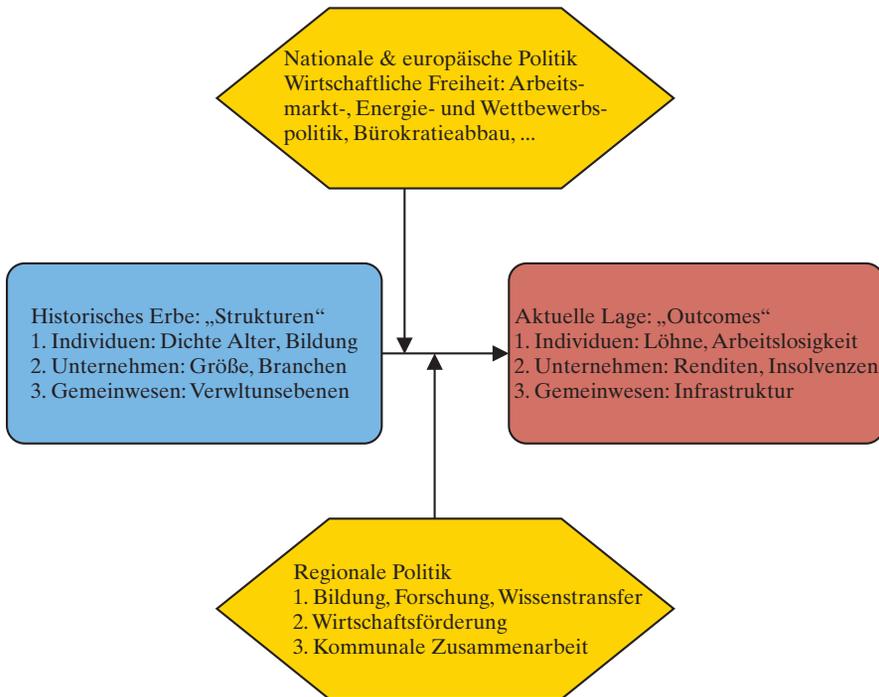
Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich der Wandel von einer durch Kohle und Stahl dominierten Wirtschaftsstruktur zu lebensfähigen Strukturen einer wissensbasierten Ökonomie bis zum heutigen Tag als überaus schwieriger und widersprüchlicher Prozess darstellt. Hervorzuheben ist, dass die Herausforderungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung des Ruhrgebiets nach dem zweiten Weltkrieg im früheren Bundesgebiet – abgesehen vom Saarland – nicht ihresgleichen fanden. Nordrhein-Westfalen befand sich insofern in einer ungünstigeren Startposition als die süddeutschen Bundesländer. Vergleicht man den Strukturwandel des Ruhrgebiets mit demjenigen anderer altindustrieller Regionen in Nordamerika und Westeuropa, so nimmt sich die Entwicklungsbilanz des Ruhrgebiets wohl nicht so übel, allerdings auch nicht gerade herausragend positiv aus (vgl. die Befunde in Hamm, Wienert 1989).

Hätte, so stellt sich hier die Frage, der Strukturwandel des Ruhrgebiets bei anderen Rahmenkonstellationen und bei anderen Weichenstellungen der Politik rascher und mit Blick auf die heute vorliegenden Resultate erfolgreicher verlaufen können?

Ein Vergleich der Regionen zeigt deutlich, dass sich Spitzenstellungen im regionalen Standortwettbewerb immer wieder neu erkämpfen lassen – und immer wieder neu verteidigt werden müssen. Schmidt (2005) diskutiert ausführlich, wie die Ausgangsvoraussetzungen der Vergangenheit und die Anstrengungen der beteiligten Akteure im Zusammenspiel den aktuellen Leistungsstand einer Region bestimmen. Diese Wirkungsmechanismen werden in Schaubild 2 illustriert. Die Entscheidungen und Handlungen von Individuen, Unternehmen und Gemeinwesen sind in ihrer Gesamtheit die Grundlage dieses Leistungsstands. Ein erheblicher Einfluss geht aber auch jeweils von der nationalen/europäischen und der regionalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik aus.

So kann keine Region, also auch nicht das Ruhrgebiet, ihr historisches Erbe völlig verleugnen. Kerncharakteristika der Ausgangslage sind die Siedlungsdichte und die Alters- und Bildungsstruktur der Bevölkerung einer Region. Das Ruhrgebiet war auch vor drei Jahrzehnten bereits eine der größten europäischen Metropolregionen, mit einer traditionell eher geringen Bildungsdichte und einer vergleichsweise alten Bevölkerung. Die Unternehmenspopulation jeder Region wird hingegen vor allem durch die Branchen- und Größenstruktur charakterisiert. In dieser Hinsicht stand das Ruhrgebiet vor einigen Jahrzehnten an einem Punkt, der durch eine hohe Konzentration großer Firmen und im Hinblick auf die Branchenschwerpunkte durch die Montanindustrie geprägt war. Schließlich ist auch der Zuschnitt des kommunalen Verwaltungsapparats in der Region ein wichtiges Element der regionalen Ausgangsbasis. Das Ruhrgebiet spricht dabei traditionellerweise mit

Schaubild 2

**Drei Wurzeln der regionalen Performance**

Quelle: Schmidt 2005.

sehr vielen Stimmen, die mangelnde Koordination der lokalen Anstrengungen ist schier sprichwörtlich. Deutlichster Ausdruck dieser Struktur sind die Regierungsbezirke, die das Ruhrgebiet in drei getrennt agierende, jeweils von außerhalb des Reviers geführte Teile trennen.

Darüber hinaus droht eine zu enge Verzahnung der Akteure im Umfeld eines dominanten Branchenschwerpunkts, die regionale Innovationsfähigkeit zu behindern. So verzögern vermeintliche nationale energiepolitische Interessen die Entwicklung der Region bis heute zusätzlich. Die innovativen Kräfte des Ruhrgebiets konnten sich daher nicht im eigentlich möglichen Umfang entfalten. Diese (Ausgangs-)Probleme der Region sind seit langem bekannt und können kaum allein dafür verantwortlich gemacht werden, dass sie momentan nicht im wünschenswerten Maße prosperiert.

Der Rahmen für einen erfolgreichen Strukturwandel wird in weiten Teilen durch die nationale und europäische Politik gesetzt. Die vielfältigen Einschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit und die daraus resultierende

schlechtere gesamtwirtschaftliche Lage belasten natürlich gerade die Regionen im umfassenden Strukturwandel. Eine bessere nationale Politik hätte unter anderem eine weiter reichende Deregulierung des Arbeitsmarkts und eine strengere Wahrung des Wettbewerbs verfolgt, Themen, bei denen Deutschland hinter den mittlerweile erfolgreicherer europäischen Nationen zurücksteht.

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen durch die regionale und die Landespolitik unternommen, um dem Ruhrgebiet einen besseren Anschluss an den Rest des Landes zu ermöglichen. So erfolgte zum Beispiel der Aufbau einer ruhrgebietsinternen Universitätslandschaft. Nicht zuletzt war die Ruhr-Universität Bochum 1962 die erste Universitätsneugründung der Bundesrepublik Deutschland. Andererseits wurden aber offenbar auch viele Möglichkeiten verspielt, die durchaus vorhanden waren.

Neben und über die soziale Abfederung des Strukturwandels, die grundsätzlich einer klaren und stringenten Zeitschiene hätte folgen sollen, hätte noch konsequenter die Förderung der Dreifaltigkeit einer erfolgreichen Regionalpolitik treten müssen, die (i) Förderung von Bildung, Forschung und Wissenstransfer, eine (ii) sinnvolle Wirtschaftsförderung und (iii) die Förderung der kommunalen Zusammenarbeit. Vor allem wäre es wichtig gewesen, den Bürgern des Ruhrgebiets zu vermitteln, dass jede regionale Wirtschaftspolitik nur begrenzte Möglichkeiten hat, die Situation zu verbessern, sich die Region also nicht auf staatliche Hilfe verlassen kann.

Um einem Missverständnis vorzubeugen: Die wirtschaftliche Erneuerung alt-industrieller Regionen kann letztlich nur durch die Kräfte des Wettbewerbs getragen werden. Mit Blick auf die objektiven Gestaltungsmöglichkeiten der Politik ist in diesem Zusammenhang eine gewisse Bescheidenheit angebracht. Politik „steuert“ den Strukturwandel nicht, sondern sie kann nur fördernd oder hemmend auf diesen einwirken. Sie ist daher auch nur in Grenzen für das (nicht) Erreichte verantwortlich. Auch sind die Gestaltungsspielräume der Länder in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik durchaus beschränkt. Die europäische Union spielt eine zunehmende Rolle in der Strukturpolitik. Entscheidende Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Einzelnen werden primär auf Bundesebene gestaltet.

Die Wirtschaftspolitik des Landes hat in den zurückliegenden Jahrzehnten selbst einen Lernprozess durchlaufen. Zunächst stand die Vorstellung im Vordergrund, dass der Montankomplex selbst eine tragende Rolle bei der ökonomischen Revitalisierung des Ruhrgebiets spielen müsse. Seit Mitte achtziger Jahre war dann in Land und Kommunen eine Akzentverschiebung hin zur Förderung neuer Industrien bzw. Branchen der Dienstleistungswirtschaft zu beobachten. Bemerkenswerten Akzentsetzungen in der Strukturpolitik, wel-

che unvermeidbare Wandlungsprozesse unterstützt und gefördert haben, stand bisweilen ein strukturkonservativer Zug gegenüber. Ein dichtes Netz von Einrichtungen der Gewerbeförderung wurde aufgebaut, innovative Unternehmensgründungen und neue Technologien wurden gefördert, die Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen (z.B. Medienunternehmen) ermutigt. Der notwendige Abschied von Kohle und (partiell) Stahl indessen fiel der Politik sichtlich schwer und bereitet auch heute noch Probleme.

Die lange geübte Konsens- und Ausgleichspolitik wollte alle Interessengruppen, Branchen, Regionen und Kommunen gleichermaßen bedienen und verzichtete auf klare wachstumsorientierte Akzentsetzungen. Dies sollte nicht zuletzt zu einer starken Identifikation der Menschen mit „ihrem“ Land Nordrhein-Westfalen beitragen. Diese Dominanz ausgleichspolitischer im Vergleich zu wachstumspolitischen Zielsetzungen hat letztlich die Effizienz der Strukturpolitik gemindert. Erst in jüngster Zeit scheint sich – wie übrigens auch in Bezug auf Ostdeutschland – ein Umdenken in dieser Frage bemerkbar zu machen.

Die Beschäftigungs- und Wachstumsrückstände des Ruhrgebiets haben, so ist zusammenfassend festzuhalten, vielfältige Ursachen. Politik kann den Strukturwandel zwar nicht „steuern“, sie kann aber in erheblichem Maße auf diesen Einfluss nehmen. Die Entwicklungsbilanz des Ruhrgebiets fällt nach einem halben Jahrhundert Strukturwandel recht gemischt aus. Die Politik des Landes hat die wirtschaftliche Revitalisierung des Ruhrgebiets auf vielen Gebieten erfolgreich gefördert, auf anderen fehlte es ihr aber an der notwendigen Konsequenz, was insgesamt zur Verlangsamung des Strukturwandels beitrug.

### **3. Welche Wachstumsbranchen sind im Ruhrgebiet besonders vertreten und wie werden sie sich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen weiter entwickeln?**

Zur Identifizierung regionaler Wachstumsbranchen bedarf es einer sehr differenzierten Betrachtung des Beitrags einzelner Wirtschaftszweige zur wirtschaftlichen Leistung bzw. Leistungsfähigkeit. Branchen, deren Anteil zur gesamtwirtschaftlichen Leistung in Deutschland im Zeitraum seit 1998 zugenommen hat, sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen (chemische Industrie und Metallerzeugung und -bearbeitung) – ausschließlich dem Dienstleistungssektor zuzuordnen. Im Zeitraum von 1998 bis 2002 steigerten in Deutschland insbesondere die Wirtschaftszweige Nachrichtenwesen, Kreditgewerbe, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, unternehmensorientierte Dienstleistungen, Kultur und Sport sowie der Gesundheitsbereich ihre Anteile an der gesamtwirtschaftlichen Leistung.

Von diesen Dienstleistungsbranchen sind im Ruhrgebiet – gemessen am Anteil der SV-Beschäftigten – insbesondere das Gesundheitswesen und die unternehmensorientierten Dienstleistungen stark vertreten. Hierbei handelt es sich um die mitarbeiterstärksten Branchen des Ruhrgebiets. Regionalökonomische Untersuchungen haben aber schon seit langem belegt, dass eine rein sektorale Betrachtung für eine Bestimmung regionaler Stärken und Wachstumskerne zu kurz greift. So entwickeln sich in strukturschwachen Regionen oftmals Branchen, die andernorts zu den Wachstumsträgern gehören, nur unterdurchschnittlich. Gesamtwirtschaftliche Wachstumsbranchen, wie z.B. das Kreditgewerbe, verzeichnen im Ruhrgebiet eine schlechtere Entwicklung als in anderen Regionen.

In den Regionalwissenschaften ist man davon überzeugt, dass die Einführung neuer Technologien, unter Umständen auch neuer Organisationsformen, eine der Hauptsteuerungsgrößen der wirtschaftsräumlichen Entwicklung ist und erfolgreiche von weniger erfolgreichen Regionen trennt. Regionen mit Wettbewerbsvorsprüngen zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass die ansässigen Industrien Innovationen umsetzen, die durch örtliche F&E-Aktivitäten entwickelt wurden. Diese wissensorientierten räumlichen Ballungen von örtlich vernetzten Unternehmen bezeichnet man als „Cluster“.

Das Beispiel Ruhrgebiet verdeutlicht, dass eine Analyse des Branchenbesatzes allein, z.B. zur Messung des Anteils an Hochtechnologie-Branchen, nicht ausreicht, um die Innovationskraft einer Region zu bestimmen: So erreicht das Ruhrgebiet mit Ausnahme der metallverarbeitenden Industrie in keiner Branche einen dem Bundesdurchschnitt entsprechenden Anteil an Beschäftigten in Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten (F&E). In einigen Wirtschaftszweigen (Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik) lassen die Unternehmen des Ruhrgebiets mit ihrem F&E-Beschäftigtenanteil zumindest im Vergleich zu anderen NRW-Regionen Stärke erkennen. Solche komparativen Vorteile können zur Entwicklung regionaler Wachstumsschwerpunkte genutzt werden.

#### **4. Von welchen Maßnahmen der EU, des Bundes, des Landes und der Kommunen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur profitiert die Region heute und morgen besonders?**

Die Region profitiert bereits seit längerer Zeit vor allem von solchen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur, die zur Entstehung wissensbasierter Wirtschaftscluster bzw. „innovativer Milieus“ führt und die sich durch Interaktionen zwischen Unternehmen, politischen Entscheidungsträgern sowie Forschungs- und Finanzierungseinrichtungen auszeichnen. Durch die Einbettung in ein wissensbasiertes regionales Umfeld kann die Informationsbeschaffung erleichtert und kostengünstig abgewickelt bzw.

überhaupt erst eine Einschätzung der zukünftigen Markt- und Technologieentwicklung vorgenommen werden.

Allerdings ist die Steuerbarkeit der lokalen Wissensgenerierung in der Forschung durchaus umstritten. Die komplexen Voraussetzungen zur Bildung eines „innovativen“ Milieus können an vielen – vor allem metropolitanen – Standorten im Umfeld von Forschungseinrichtungen gegeben sein. Patentrezepte zur Herbeiführung solcher „Schaffung“ innovativer Milieus gibt es nicht. In allen entwickelten Marktwirtschaften werden Versuche unternommen, durch Wirtschaftsförderung die Entstehung innovativer Milieus zu stimulieren. Im Hintergrund steht dabei das Idealbild des kalifornischen „Silicon Valley“. Die Frage, ob es letztlich gelingen kann, durch staatliche Wirtschaftsförderung die Bildung von „innovativen Milieus“ und dynamischen Clustern entscheidend voranzubringen, lässt sich derzeit nicht definitiv beantworten. Jedenfalls scheint uns dieser Ansatz vor dem Hintergrund des derzeitigen Wissenstandes erfolgversprechend. Um so wichtiger ist es, eine Cluster orientierte Wirtschaftsförderung selbst in einen Lernprozess einzubinden. Innovative Ansätze sollten erprobt, durch unabhängige wissenschaftliche Evaluation begleitet und im Zuge der Umsetzung verfeinert, korrigiert oder bei unzureichenden Erfolgen eingestellt werden.

Im Ruhrgebiet galt es im Zuge der Schrumpfung des Montankomplexes zunächst, eine Wiedernutzbarmachung altindustrieller Brachflächen zu erreichen und im Zusammenhang mit dem „Flächenrecycling“ einen grundlegenden Imagewandel, vor allem der Standorte des nördlichen Teils der Kernstädte der Region, einzuleiten. Die physischen Voraussetzungen für den Strukturwandel in den achtziger und neunziger Jahren wurden vor allem durch Landesinitiativen (insbesondere IBA) geschaffen. Die 1971 eingeführte, von Bund, Ländern und Gemeinden finanzierte Städtebauförderung, hat auch im Ruhrgebiet zur städtebaulichen Aufwertung beigetragen. Inzwischen wird – aufbauend auf den Erfahrungen aus der Städtebauförderung und eines vergleichbaren Landesprogramms – ein neues Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ durchgeführt, das in ausgewählten Erneuerungsgebieten städtebauliche mit arbeitsmarkt-, wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Maßnahmen verknüpft. Von momentan 41 Fördergebieten in NRW befinden sich 25 im Ruhrgebiet. Im Zeitraum 1995-1999 hat die Gemeinschaftsinitiative URBAN zusätzlich zur Aufwertung des Stadtteils Duisburg-Marxloh beigetragen, aktuell gehört Dortmund-Nordstadt zu den Fördergebieten des URBAN-Programms.

Die bildungspolitischen Voraussetzungen zur Entstehung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsregion wurden seit den sechziger Jahren durch die Gründung und den Ausbau der Hochschullandschaft geschaffen. Das Ruhrgebiet profitiert heute und morgen von diesen Hochschuleinrichtungen. Hervorzu-

heben ist aber, dass dies um so mehr der Fall sein wird, je mehr die Bildungs- und Forschungslandschaft des Reviers weiter ausgebaut wird. Die derzeitigen, schon als dramatisch zu bezeichnenden Kürzungen im Hochschulbereich stehen dieser Notwendigkeit jedoch diametral entgegen. Insbesondere bedarf es einer Verbesserung des Wissenstransfers aus den Ruhrgebietshochschulen in die Wirtschaft.

Das Ziel des wissensorientierten Strukturwandels wird insbesondere durch das strukturpolitische Konzept des Ziel-2-Programms umgesetzt. Dieses durch die EU unterstützte, von EU und Land kofinanzierte strukturpolitische Programm des Landes orientiert sich am Kenntnisstand der Regionalforschung über die Entwicklungschancen altindustrieller Regionen. Ergänzt wird es durch Mittel aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die überwiegend für die Schaffung von Infrastruktur, z.T. aber auch für Schulung und Beratung, eingesetzt werden.

Im Zeitraum 1989 bis 1999 lag der Hauptschwerpunkt der Ziel 2-Förderung beim Ausbau der Infrastruktur. Weitere wichtige Maßnahmen waren die Förderung von Existenzgründungen, Qualifizierungsmaßnahmen, Beratung kleiner Unternehmen sowie Investitionshilfen. Die Wirkungen dieser Maßnahmen lassen sich mangels anspruchsvoller wissenschaftlicher Evaluationsstudien nur in Grenzen einschätzen. Immerhin spricht einiges für positive Effekte. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zeigte sich, dass mit den genannten Maßnahmen Grundlagen für eine verbesserte regionalwirtschaftliche Entwicklung geschaffen worden war, eine selbsttragende Revitalisierung des Ruhrgebiets aber offenbar weiterer Impulse bedurfte.

Dies soll im aktuellen Ziel 2-Programm (2000 bis 2006) vor allem durch die Förderung technologieorientierter Cluster, die neben Unternehmen auch anwendungsorientierte Forschungsinstitute umfassen, erreicht werden. Damit stellt man das Konzept der Clusterbildung in dem Mittelpunkt der regionalen Strukturpolitik. Auf folgende Wirtschaftsbereiche, die als „Kompetenzfelder“ bezeichnet werden, konzentriert man sich dabei: Informationstechnologie, Logistik, Mikrostrukturtechnik und Mikroelektronik, Neue Werkstoffe, Medizintechnik und Gesundheitswirtschaft, Design, Wasser- und Abwassertechnik, Maschinenbau, Tourismus und Freizeit, Energie und neue Energietechniken, Bergbautechnik, Neue Chemie. Dieses umfangreiche Spektrum an Branchenschwerpunkten wird der wirtschaftlichen Vielfalt des Ruhrgebiets gerecht.

Erste Analysen zeigen, dass die Förderung des Wissenszugangs weniger innovativer Branchen eine Aufgabe ist, die wenn überhaupt kaum im Zeitraum von einigen Jahren zu erreichen ist. Grundsätzlich ist der momentane, von der

EU kofinanzierte Ansatz der regionalen Strukturförderung in NRW zu begrüßen.

### **5. Welche Landesinitiativen haben einen bleibenden Einfluss auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen der Region?**

Mittlerweile steht aufgrund der weltweit operierenden Märkte für Güter und Faktoren jede Region in einem Standortwettbewerb mit allen anderen Regionen. Der Haupteffekt der Globalisierung liegt dabei in der Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung. Diese vollzieht sich u.a. durch das Aufbrechen alter Strukturen und die verbesserte Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage. Güter und Faktoren, für die im weltweiten Handel vergleichsweise viele Gegenstücke bestehen, geraten dabei grundsätzlich unter größeren Wettbewerbsdruck als solche, die knapper sind. Dies gilt für Unternehmen, für Arbeitnehmer, deren produktive Kapazität für sie zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor geworden ist, ebenso wie für ganze Regionen (diese Diskussion folgt Schmidt 2005).

In diesem Standortwettbewerb ist die Region natürlich keine homogene Entscheidungseinheit, sondern besteht aus der Gesamtheit ihrer Akteure, also (i) den hier lebenden Individuen und Familien, (ii) den hier ansässigen Unternehmen und (iii) den kommunalen Institutionen, die das gemeinschaftliche Leben in der Region gestalten. Die regionale Prosperität ist dabei mehr als die Gesamtheit der individuellen Leistungen dieser Akteure, denn es ist auch entscheidend, wie die einzelnen Aktivitäten ineinandergreifen. Tabelle 2 illustriert diese Grundidee in einer Erfolgsmatrix des regionalen Standortwettbewerbs.

Mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten regionaler Standortpolitik unterscheidet diese Erfolgsmatrix drei Handlungsebenen und zwei Erfolgsdimensionen – die individuelle Wettbewerbsfähigkeit einerseits und die Koordination der Aktivitäten andererseits. Die drei Handlungsebenen sind (i) die Akteure, (ii) das Umfeld und (iii) der mentale Bereich. Es ist das Grundverständnis dieser Diskussion, dass die beste regionale Politik diejenige ist, die den Individuen und Unternehmen hilft, ihre Anstrengungen in messbare Leistungen umzusetzen und eventuell aufeinander abzustimmen, diese Anstrengungen jedoch nicht selbst zu unternehmen versucht.

Um im regionalen Standortwettbewerb erfolgreich zu sein, müssen die handelnden Akteure individuelle Klasse besitzen, aber auch zueinander passen. Eine erfolgreiche Region weist grundsätzlich eine geeignete Mischung aus Akteuren auf. Diese kann man durch Ausbildung oder Anwerbung gewinnen. Eine wichtige Voraussetzung für regionale Prosperität ist daher die großzügige Ausgestaltung von Einrichtungen der Bildung, der Forschung und des Wis-

Tabelle 2

<b>Erfolgmatrix des regionalen Standortwettbewerbs</b>		
Dimensionen des Erfolgs		
Handlungsebenen	Wettbewerbsfähigkeit	Koordination
Akteure	Individuelle Klasse: Bildung, Forschung, Wissenstransfer	Mischung: regionale Wirtschaftsförderung
Umfeld	Wettbewerber: Märkte, Produkte, Prozesse	Regelwerk: Zuwanderung, EU-Erweiterung
Mentaler Bereich	Image: Selbstbewusstsein, Respekt	Teamfähigkeit: Toleranz, Kooperation

Quelle: Schmidt 2005.

senstransfers. Dabei ist sowohl eine verzahnte Struktur von Bildungseinrichtungen und Spitzeneinrichtungen der Forschung als auch eine enge Verbindung zwischen Wirtschaft und Wissenschaft sehr förderlich. Schließlich sollten die Universitäten einer Region ja nicht nur für den Humankapitalexport ausbilden. Die richtige Gestaltung des Ausbildungsspektrums ist zweifelsfrei kompliziert. Keine Region kann im internationalen Wettbewerb der Forschungseinrichtungen in jeder Disziplin führend sein.

Will man die förderungswürdigen Einrichtungen der Bildung, der Forschung und des Wissenstransfers herausgreifen, muss man sie zwingen, sich dem Wettbewerb zu stellen. Gerade in der Forschung ist dies nichts Neues mehr, denn der Forschungswettbewerb ist vergleichsweise objektiv. Eine führende Rolle in der Forschungsszene macht sich weitgehend an „harten“ Faktoren, wie Publikationen in referierten Fachzeitschriften, eingeworbenen Drittmitteln, z.B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft DFG, und der Zugehörigkeit zu renommierten Netzwerken der Wissenschaft fest, etwa der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft oder der Leibniz-Gemeinschaft. Mit der Öffnung für Studiengebühren wird es in der mittleren Frist sicherlich auch gelingen, objektive Informationen zur Qualität von Bildungseinrichtungen zu erhalten.

Hinsichtlich der zweiten Erfolgsdimension, der geeigneten Mischung der Akteure, ist grundsätzlich sicherlich eine Balance zwischen Konzentration und Breite ideal. Die Landespolitik und die regionale Wirtschaftsförderung können sicherlich grobe Fehler vermeiden, indem sie in der branchenbezogenen Förderung und der Anwerbung neuer Unternehmen auf den Ausbau bereits vorhandener Stärken setzen. Aber letztendlich können nur der Markt und die auf ihm agierenden Akteure wissen, was marktfähig ist und was nicht. Anstelle des Verfolgens eines starren Masterplans sollte sich die regionale Wirtschaftsförderung daher vor allem auf die Herstellung einer wirtschaftsfreundlichen Region konzentrieren, also Abläufe und Institutionen in den Blick nehmen, statt die wirtschaftliche Aktivität selbst mit zu planen.

Eine weitere unumstößliche Erkenntnis, die in der Erfolgsmatrix des regionalen Standortwettbewerbs als zweite Handlungsebene ihren Widerhall findet, ist die allumfassende Natur des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels: Wer stetig mehr Prosperität sichern will, der muss auch ebenso stetig die vorhandenen Strukturen in Frage stellen und sich immer weiter verbessern. Dazu gehört, dass man die sich unausweichlich vollziehende Weiterentwicklung der regionalen Wettbewerber als Ansporn zu mehr eigener Leistung begreift und die Veränderungen des Umfelds als Chance wahrnimmt. Für die einzelnen Akteure bedeutet dies, dass sie kontinuierlich (i) in neue Märkte vorstoßen, (ii) neue Produkte entwickeln und (iii) ihre Produktionsprozesse hinterfragen müssen. Dabei kann die regionale Wirtschaftsförderung durchaus als Katalysator dienen.

Schließlich geht das Leben auch außerhalb der Region immer weiter. So entwickeln sich nicht nur die Konkurrenten immer weiter, sondern es ändert sich auch das Regelwerk. Im vorliegenden Falle sind es vor allem Rahmenbedingungen wie die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie und allgemein die Öffnung der europäischen Güter- und Faktormärkte im Zuge der EU-Erweiterung, die dem Ruhrgebiet aktuell ein verändertes Umfeld eröffnen. Die Entfernung von Barrieren für Güter- und Faktorwanderung bietet hiesigen Unternehmen und ihren Arbeitnehmern neue Chancen außerhalb der Region. Gleichzeitig setzt sie diese Akteure auch unter erhöhten Wettbewerbsdruck – allerdings zum Wohle der Konsumenten der Region, die aus einem erweiterten Spektrum von Waren und Dienstleistungen zu einem niedrigeren Preis wählen können. Ob der Nettoeffekt für jeden Einzelnen positiv ist, steht natürlich in Frage.

Die regionale Erfolgsmatrix (Schaubild 3) lässt ordnen die regionale Wirtschaftsförderung in den Kontext der für erfolgreichen Strukturwandel maßgebenden Faktoren ein. Beim näheren Hinsehen findet sich in der Strukturpolitik des Landes der vergangenen Jahrzehnte eine Fülle von Maßnahmen, die bleibenden (positiven) Einfluss auf den Wandel der Wirtschaftsstrukturen ausgeübt haben. Hingewiesen sei an dieser Stelle nur auf die (noch andauernde) ökologische Sanierung des Ruhrgebiets, den Aufbau einer Hochschullandschaft, die sich mit derjenigen anderer deutscher Ballungsräume messen kann, die kreative Umwidmung herausragender Monumente des Industriezeitalters und das damit verbundene Bekenntnisse zu einer Modernisierung des Ruhrgebiets, die sich zu dessen großer schwerindustrieller Vergangenheit bekennt, ohne nostalgischen Illusionen hinsichtlich der Zukunftschancen des Montankomplexes anzuhängen. An anderer Stelle wurde allerdings bereits kritisch darauf hingewiesen, dass dieser Abschied von der schwerindustriellen Vergangenheit heute noch nicht durchgängig erfolgt ist.

Die Voraussetzungen des für den Strukturwandel erforderlichen Stadtbbaus wurden durch Impulse zur Flächensanierung herbeigeführt (Grund-

stücksfonds und IBA), die ebenfalls vom Land ausgingen. Dadurch wurde auch erheblich zur ökologischen Erneuerung des Ruhrgebiets beigetragen, womit eine wesentliche Steigerung der Lebensqualität erreicht wurde. Vor allem vor dem Gesichtspunkt des Ziels, qualifizierte Arbeitskräfte an das Ruhrgebiet zu binden, war die Verbesserung der Umweltqualität eine wichtige Ergänzung anderer Maßnahmen zur Förderung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur.

Ob vieles Andere – z.B. Technologiezentren, Gründungsförderung – bleibende Wirkungen zeigt, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Hier ist man derzeit eher auf Vermutungen angewiesen. Es fällt auf, dass viele Fördermaßnahmen eigentlich viel gründlicher mit modernen wissenschaftlichen Methoden hätten analysiert werden müssen – ein Defizit, was weder allein auf das Ruhrgebiet noch NRW beschränkt ist, sondern der Strukturpolitik aller deutschen Bundesländer und des Bundes schlechthin anzulasten ist.

Die Bewertung der strukturpolitischen Maßnahmen des Landes ist eine sehr schwierige Aufgabe, da ein Vergleich mit möglichen Alternativstrategien nicht möglich ist. Zweifellos wurden bereits beachtliche Erfolge bei der Wandlung des völlig auf den Montankomplex ausgerichteten Ruhrgebiets hin zu einer zukunftsfähigen, wissens- und dienstleistungsorientierten Stadtregion erzielt. Offensichtlich sind jedoch erhebliche weitere Anstrengungen – auch von Seiten der Strukturpolitik des Landes – erforderlich, um diese erkennbaren Veränderungen noch stärker voranzutreiben.

## **6. Welche besonderen Soft Skills (weiche Standortfaktoren) rechnen Sie dem Ruhrgebiet zu?**

Für jede Gemeinschaft gilt, dass ihr Erfolg eng mit ihrem eigenen Selbstbildnis und dem Respekt ihrer Wettbewerber, wie auch mit ihrer Fähigkeit verknüpft ist, durch die Kombination ihrer individuellen Fähigkeiten einen Mehrwert zu schaffen (Schmidt 2005). Dieser mentale Bereich stellt in der regionalen Erfolgsmatrix die dritte Handlungsebene für regionale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dar. Jahre des wirtschaftlichen Niedergangs haben auch in diesem Bereich offenbar im Ruhrgebiet ihre Spuren hinterlassen. Was für das eigene Selbstbewusstsein gilt, findet noch mehr im Außenbild der Region seinen Niederschlag. Wer nimmt in anderen Teilen der Republik beispielsweise die erhebliche kulturelle Dichte wahr, die in dieser Metropolregion zu finden ist? Wie, muss man aber auch fragen, soll das anders sein, wenn die wesentlichen nationalen Schlagzeilen, die diese Region immer noch macht, sich auf die wirtschaftlichen Probleme großer Unternehmen im Ruhrgebiet (z.B. Karstadt, Opel) oder darauf beziehen, dass ein Ausbau der Subventionen für die Förderung heimischer Steinkohle gefordert wird? Dies

nährt das nach außen tradierte Bild des Ruhrgebiets als einer Empfängerregion, die sich weigert, auf eigenen Beinen zu stehen.

Punkten kann das Ruhrgebiet ganz ohne Zweifel beim Freizeitwert. Als Teil des Ballungsraums Rhein-Ruhr bietet das Ruhrgebiet z.B. eine erhebliche Fülle an Kultur- und Sportangeboten. Auch das „Shopping“ kann in der Region in besonderer Vielfalt zum Erlebnis werden. Die Lage im Übergangsbereich vom Rheinischen Schiefergebirge ins Norddeutsche Tiefland beschert den Einwohner des Ruhrgebiets die Möglichkeit, in ihrer Umgebung eine hohe landschaftliche Vielfalt zu erleben, die sehr zum Freizeitwert der Region beiträgt. Ein durch die lange Tradition als Ort der Zuwanderung bedingter „weicher“ Standortvorteil ist die Offenheit der Menschen, gerade auch fremden Kulturen gegenüber.

Eine Region, die nicht mit einer Stimme spricht, hat es im Standortwettbewerb schwer. Beim Ruhrgebiet spricht schon allein die Vielzahl der Kreise und kreisfreien Städte dagegen, die zusammen die Metropolregion ausmachen. Es spricht aber auch vieles dafür, eine gewisse Vielfalt zu bewahren. Wenn die Verwaltungsstrukturen aber nun mal nicht darauf zugeschnitten sind, diese Einheitlichkeit zu gewährleisten, dann ist umso mehr die wechselseitige Toleranz gegenüber den Wünschen, Bedenken und Erfolgen der anderen Kommunen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erforderlich. Dies scheint allerdings keine ausgeprägte Eigenschaft der Region zu sein. Die aktuelle Kontroverse um die Ansiedlung moderner Verkaufsflächen ist nur ein mögliches Beispiel dafür.

## **II. Zukünftige Entwicklung**

### **1. Wie wird sich das Ruhrgebiet bei einer unveränderten Politik im Vergleich zum Rest des Landes entwickeln?**

Falls die gegenwärtigen Entwicklungstrends anhalten, ist damit zu rechnen, dass das Ruhrgebiet im Vergleich deutscher und europäischer Regionen weiter zurückfällt. Die wirtschaftliche Revitalisierung der Ruhrgebietskommunen wird weiter sehr differenziert, im Ganzen aber zögerlich voranschreiten. Die „passive Sanierung“ des Reviers wird dagegen im Zuge der verstärkten Abwanderung jüngerer und höher qualifizierter Arbeitskräfte eher zunehmen. Die schwache und im Vergleich zum Rest des Landes voraussichtlich weiterhin überdurchschnittlich erodierende Basis an jüngeren Erwerbspersonen erschwert die Entstehung innovativer Wirtschaftskluster, so dass eher von weiter sinkender Innovationsstärke, vergleichsweise geringer Wettbewerbsfähigkeit und nach wie vor hoher Arbeitslosigkeit auszugehen wäre.

Es besteht vor diesem Hintergrund durchaus ein Bedarf an Gegenmaßnahmen der Politik, die über das bislang bereits Praktizierte hinausgehen und

neue Wege der Wirtschaftsförderung, wie z.B. die verbesserte Kooperation der Kommunen im RVR, einschlagen. Allerdings erinnern wir an das bereits oben bezüglich der Grenzen der politischen Steuerbarkeit von Strukturwandelprozessen Gesagte. Strukturwandel ist positiv wie negativ durch staatliches Handeln beeinflussbar, aber ist nur in Grenzen politisch „gestaltbar“. Das Land und die Kommunen haben bereits in der Vergangenheit – zum Teil mit Unterstützung der Europäischen Union und des Bundes – eine außerordentlich breite Palette von Fördermaßnahmen initiiert. Über die konkreten Effekte der meisten Maßnahmen ist wenig bekannt, da anspruchsvolle Evaluationsstudien hierzu nicht vorliegen. Patentrezepte, die zu raschen positiven Veränderungen führen könnten, sind jedenfalls bislang nicht aufgetaucht. Strukturpolitik für das Ruhrgebiet wird daher auch in Zukunft auf das „geduldige Bohren dicker Bretter“ hinauslaufen.

Um so mehr kommt es darauf an, dass sich die Politik unmissverständlich zur industriellen Entwicklung (Verarbeitendes Gewerbe + Dienstleistungssektoren) des Ruhrgebiets bekennt. Nostalgische Bekenntnisse zur Steinkohleförderung und die Verteidigung der Subventionszahlungen sind in diesem Zusammenhang nicht nur überflüssig, sondern sogar schädlich, da sie geeignet sind, einer breiten Öffentlichkeit ein falsches Bild von den tatsächlichen Prioritäten zu vermitteln und zur Fehlallokation von Ressourcen führen. Darüber hinaus ist das für die Steinkohlesubventionierung vorgebrachte Argument der Sicherstellung der Versorgungssicherheit nicht stichhaltig.

## **2. Welche Vorteile haben Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Ruhrgebiet abzielen, gegenüber den bisher eingesetzten Instrumenten der regionalen Wirtschaftsförderung?**

Um die Wirtschaftskraft einer Region im Vergleich mit anderen Regionen zu stärken, sind im Prinzip zwei Strategien denkbar. Einerseits kann man versuchen, zielgerichtete sog. diskretionäre Maßnahmen durchzuführen, die am Marktgeschehen vorbei Wirtschaftsaktivitäten implementieren. Andererseits kann man durch veränderte Rahmensetzung die erhöhte Entfaltung individueller Aktivität anregen. Dies ist nicht nur kostengünstiger, sondern findet auch dann eine starke ordnungspolitische Rechtfertigung, wenn dies Veränderung der Rahmenbedingungen ein nachgewiesenes Marktversagen vermindert oder beseitigt. Hingegen neigen zielgerichtete diskretionäre Eingriffe dazu, bei der Verbesserung der Situation einer geförderten Zielgruppe von Individuen oder Unternehmen die Situation anderer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppen zu verschlechtern. Bei jedem wirtschaftspolitischen Eingriff ins Marktgeschehen drohen sowohl Verdrängungs- als auch Mitnahmeeffekte. In jedem Falle sind regional konzentrierte Maßnahmen geneigt, vor allem die relative Position der Region im Vergleich mit den Individuen und Un-

ternehmen anderer Regionen zu verändern. Ein absoluter Fortschritt wird nur dann erzielt, wenn diese relative Verbesserung nicht vollständig auf Kosten dieser anderen Regionen geht – was sich nur im Einzelfall beurteilen lässt.

Die bisher eingesetzten Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung setzen sehr stark auf finanzielle und materielle Anreize für Investoren. Im Zentrum der von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet stehen hingegen auf temporärer Basis initiierte, räumlich begrenzte Deregulierungsmaßnahmen. Insoweit verkörpern die beiden Ansätze zwei unterschiedliche „Förderphilosophien“ – rahmenorientierte versus prozessorientierte. In der Praxis sind derartige Abgrenzungen freilich schwerer zu ziehen. Ein erheblicher Teil der auf die Förderung des Strukturwandels orientierten Maßnahmen der Landesregierung und der Kommunen war auch in der Vergangenheit auf die Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Investoren und Gründer gerichtet. Erinnerung sei z.B. an den Ausbau der Infrastrukturen und Maßnahmen der Kommunen zur Vereinfachung von Behördenkontakten. Zugleich ist eine Sonderwirtschaftszone, die allein auf die Aussetzung staatlicher Regelwerke abstellt und auf finanzielle Anreize gänzlich verzichtet, kaum vorstellbar. Das vorliegende Konzept enthält jedenfalls auch finanzielle Komponenten.

Rahmen- wie prozessorientierter Maßnahmen können in unterschiedlichen Konstellationen jeweils spezifische Vor- oder Nachteile beinhalten. Insofern verbietet sich ein pauschales Urteil über die Vorteile der einen oder der anderen. Generell trifft aber zu, dass die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland für die unternehmerische Betätigung erheblicher Verbesserungen bedürfen, z.B. Abbau von Arbeitsmarkttrigiditäten, Bürokratieabbau, Reform der sozialen Sicherungssysteme. Aus wirtschaftspolitischer Perspektive haben die hier angesprochenen institutionellen Reformen und Investitionen in Bildung und Forschung absoluten Vorrang vor dem Ausbau der deutschen Förderkulisse. Ob indessen die experimentelle Aussetzung von Regulierungen durch eine Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet im Rahmen der gesamtstaatlichen Reformpolitik Sinn macht und einen substanziellen Beitrag zur Lösung der spezifischen Probleme des Ruhrgebiets zu leisten vermag, kann wissenschaftlich (noch) nicht abschließend beurteilt werden.

### **3.a. Welche internationalen Erfahrungen gibt es mit der Einrichtung von Sonderwirtschaftsgebieten?**

Experimente mit Sonderwirtschaftszonen unterschiedlichster Couleur werden seit fünf Jahrzehnten in mehr als 100 Ländern durchgeführt. Darunter befinden sich zahlreiche Entwicklungsländer, Schwellenländer, aber auch zahlreich entwickelte Industrieländer wie z.B. die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Japan. Eine Quelle spricht von derzeit (2000) weit über 1 000

„free zones“ in 120 Ländern, wovon sich rund 33 % allein in hoch entwickelten Industriestaaten befinden sollen (Haywood 2000). Wir haben es allerdings beim Begriff der „Sonderwirtschaftszone“ mit einem äußerst schillernden, wenig präzisen Begriff zu tun, unter dem unterschiedlichste Sachverhalte gefasst werden (Busch 1992: 5–8, 37). Gemeinsam ist den dabei angesprochenen Phänomenen lediglich, dass es sich um räumlich, zuweilen aber auch sektoral abgegrenzte Segmente einer Wirtschaft handelt, in denen staatlicherseits Regeln für die unternehmerische Betätigung eingeführt werden, die von den in den übrigen Teilen der Volkswirtschaft geltenden Regelungen abweichen.

Unmittelbares Ziel der jeweils zur Anwendung kommenden Sonderregelungen können z.B. die Förderung von Direktinvestitionen, Unternehmensgründungen, Innovationsaktivitäten sein oder auch die Sanierung von städtischen Problemgebieten oder die Reaktivierung industrieller Brachflächen. In letzter Instanz geht es natürlich stets um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Initiierung von Wachstumsprozessen. Hierbei kann ein denkbar breites Spektrum von Instrumenten zur Anwendung gelangen, z.B. steuerliche Anreize, Investitionszuschüsse, Zollvergünstigungen, Aussetzung von Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts, Vereinfachung von Genehmigungsverfahren oder Erlass statistischer Berichtspflichten.

Vielfach folgt die klassifikatorische Zuordnung bestimmter Gebietseinheiten zu den „Sonderwirtschaftszonen“ pragmatischen politischen Erwägungen. So kann ein Gewerbepark mit institutionellen Sonderregelungen zur „Sonderwirtschaftszone“ avancieren. Dass die neuen Bundesländer nach 1990, obwohl durchaus einem Sonderreglement unterworfen, nicht zu einer solchen deklariert wurden, war wohl eher Resultat politischer Zweckmäßigkeitsüberlegungen. Die Ziel 2-Gebiete in NRW könnten im Sinne des weiten und unscharfen internationalen Sprachgebrauchs über die „free zones“ durchaus auch als „Sonderwirtschaftszonen“ etikettiert werden – mit den bekannten, zuweilen etwas kurios anmutenden Gebietsabgrenzungen.

Es sind unterschiedliche Typologien von Sonderwirtschaftszonen denkbar. Eine ist im vorliegendem Kontext von besonderem Interesse: die Unterscheidung von Sonderwirtschaftszonen, die primär auf finanzielle Anreize abstellen, und solchen, bei denen räumlich begrenzte Deregulierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen. Letztere erfreuen sich besonders in hoch entwickelten Marktwirtschaften zunehmender Beliebtheit. Sie gelten mit Blick auf WTO-Regelungen, Deregulierungsbedarfe und den Wandel der strukturpolitischen Prioritätssetzungen im Verlauf von Industrialisierungsprozessen als der den entwickelten Industriewirtschaften angemessene Grundtypus der Sonderwirtschaftszone.

Obleich eine Fülle von Literatur über Konzepte, regionale Kontexte und Umsetzung von Sonderwirtschaftszonen existiert, sind empirische Informa-

tionen über deren tatsächliche Wirkungen rar. Eine Evaluation mit anspruchsvollen wissenschaftlichen Methoden fand bislang allenfalls in Ausnahmefällen Anwendung. Die mittels deskriptiver Methoden gefällten Urteile darüber, ob die mit den Sonderwirtschaftszonen angestrebten Ziele erreicht worden seien, fallen gemischt aus. Einfache „Erfolgsgeschichten“, die sich im Sinne der Übernahme von „best practices“ ohne weiteres auf das Ruhrgebiet übertragen ließen, lassen sich auf Basis der einschlägigen Literatur nicht identifizieren.

### **3.b. Ist ein Sonderwirtschaftsgebiet mit europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar?**

Ob eine Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet mit dem europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar wäre, hängt von deren konkreter Ausgestaltung im Detail ab, insbesondere davon, inwieweit den investierenden Unternehmen steuerliche Vergünstigungen oder andere finanzielle Vorzugskonditionen eingeräumt werden sollen. In der jetzigen Fassung des Entwurfs, die allerdings in einigen Punkten noch zu präzisieren wäre, sind nach unserer Ansicht keine Konflikte mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht angelegt. Sonderwirtschaftszonen werden durch die Europäische Kommission, soweit diese zustimmen muss, zwar im Ausnahmefall toleriert, aber nicht goutiert.

Allerdings sind die im Antrag der FDP-Fraktion vorgesehenen steuerlichen Elemente – Gewerbesteuerhebesätze, Umstellung der Umsatzsteuervorauszahlungen von der Soll- auf die Ist-Besteuerung sowie Verlängerung der Frist für die Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung (zu den einzelnen Punkten vgl. die Antwort auf Frage II.6) – vergleichsweise „spartanisch“ ausgelegt. Wir haben Zweifel daran, ob die Anreize dafür ausreichen, zusätzliche Investitionen der privaten Wirtschaft im Ruhrgebiet anzuregen. Für jegliche Eingriffe in das Marktgeschehen gilt, dass große Hemmnisse nur durch großzügige Anreize überwunden werden können.

Wenn sich eine zentrale Schlussfolgerung aus der Literatur über „free zones“ ziehen lässt, dann wohl die, dass man Deregulierungsmaßnahmen mit handfesten finanziellen Vergünstigungen für Investoren – sprich Subventionen – kombinieren muss, um die gewünschte Effekte zu erzielen. Eine subventionsbasierte „SWZ Ruhr“ wäre ordnungspolitisch und hinsichtlich der mutmaßlichen regionalen Lenkungseffekte höchst problematisch. Sie würde sich außerdem nicht in die Förderkulisse der europäischen Strukturfondsförderung einfügen. Es ist bekannt, dass die Fortsetzung der Ziel 2-Programme in Nordrhein-Westfalen auf europäischer Ebene zur Disposition steht und sich die Landesregierung derzeit sehr um eine solche bemüht. Darüber hinaus gehende Forderungen in Gestalt einer „SWZ Ruhr“ mit ansehnlichen Subventions-

elementen würden gewiss auf den energischen Widerstand der Europäischen Kommission stoßen.

### **3.c. Gibt es Erfahrungen im Hinblick auf eine nachhaltige Strukturpolitik?**

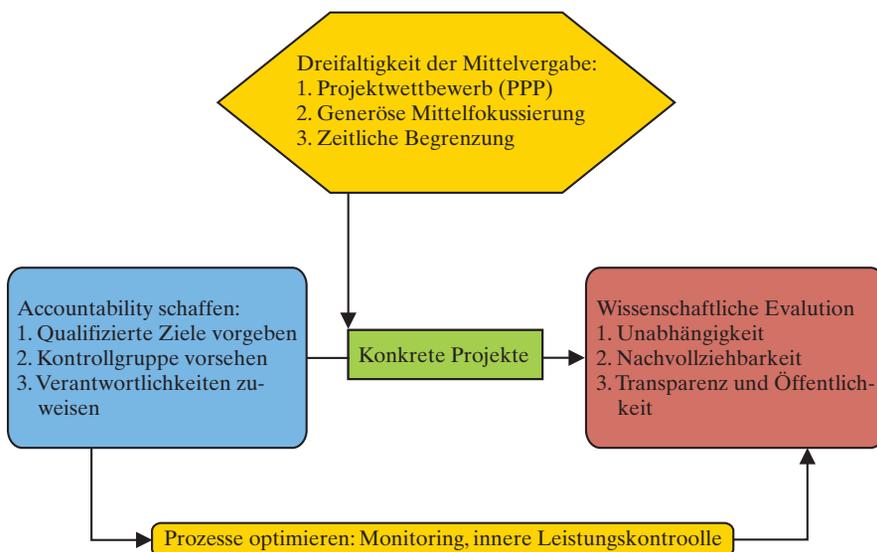
Über den Begriff einer „nachhaltigen Strukturpolitik“ besteht unter akademischen Vertretern der theoretischen Wirtschaftspolitik nur bedingt Konsens. Die Frage zielt wohl auf den seinerzeit im Bericht der „Brundtland-Kommission“ (UN 1987) geprägten Begriff der Nachhaltigkeit ab. Danach gilt eine Verbesserung der gesellschaftlichen Wohlfahrt dann als „nachhaltig“, wenn hiervon die künftigen Generationen ebenso profitieren wie die gegenwärtige. Im weiteren Sinn ist gute Strukturpolitik, die sich Wohlstand mehrend auswirkt und dabei unter anderem auch die ökologische Dimension des Wirtschaftens angemessen berücksichtigt, stets nachhaltig. Einer Strukturpolitik hingegen, welche primär Struktur konservierend wirkt und – zu Lasten der künftigen Generationen – Ressourcen in den Erhalt nicht lebensfähiger Branchenstrukturen investiert, ist zu bescheinigen, dass sie gegen das Postulat der Nachhaltigkeit verstößt. Die Abgrenzung, was im Einzelnen als „nachhaltig“ zu gelten habe und was nicht, ist häufig umstritten, weil sie stark von der (subjektiven) Gewichtung der jeweils relevanten Parameter abhängig ist.

Die mit erheblichen Ressourcen betriebene ökologische Sanierung des Ruhrgebiets kann zweifellos als Paradefall einer nachhaltigen Strukturpolitik gelten. Gleiches trifft auf den Auf- und Ausbau der Bildungs- und Forschungsinfrastruktur an der Ruhr zu. Sicher verdienen auch viele Einzelmaßnahmen des Landes und der Kommunen, die das Entstehen neuer Industrien gefördert und zum Abbau von Altlasten der Montanindustrie beigetragen haben, das Prädikat der „Nachhaltigkeit“. Die mit milliardensubventionen erkaufte Verlangsamung des Schwundprozesses des Steinkohlebergbaus an Rhein, Ruhr und Saar hingegen verstößt eindeutig gegen dieses Prinzip.

### **4.a. Welche Wachstums- und Beschäftigungseffekte könnte die Einrichtung eines Sonderwirtschaftsgebietes im Ruhrgebiet auslösen?**

Die regionale Wirtschaftsförderung kann als Katalysator eines erfolgreichen Strukturwandels dienen. Schaubild 3 geht näher darauf ein, wie eine projektorientierte Förderung im Idealfall verlaufen sollte (diese Diskussion folgt Schmidt 2005). Wichtigste Voraussetzung für den dauerhaften Erfolg jeder Förderpolitik ist das Schaffen einer objektiven und überzeugenden Erfolgskontrolle. Um sich durch messbare Erfolge für seine Aktivitäten rechtfertigen zu können, müssen am Anfang quantifizierte Ziele genannt und klare Verantwortlichkeiten für die einzelnen Elemente der Förderpolitik zugewiesen werden. Hinzu tritt die komplexe Natur jedes Bewertungsproblems: Um zu wissen, was eine bestimmte Maßnahme bewirkt hat, muss man darlegen, wie sich

Schaubild 3

**Wie fördere ich richtig?**

Quelle: Schmidt 2005.

die Situation ohne den Einsatz dieser Maßnahme entwickelt hätte. Diese sog. kontrafaktische Situation kann man aber in der Realität nicht beobachten, denn man führt die Maßnahme ja durch. Daher muss man bereits im Ansatz eine geeignete Vergleichssituation oder Kontrollgruppe vorsehen, um im Nachhinein diese Politik ernsthaft bewerten zu können. Dieser Erkenntnis wird in der aktuellen Politik in der Regel leider nicht gefolgt, weder auf regionaler noch auf nationaler Ebene.

Auch bei der Vergabe der vorgesehenen Fördermittel sollten klare Prinzipien verfolgt werden, um möglichst erfolgreich zu fördern. So sollten die Mittel grundsätzlich (i) in einem Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Um nur Erfolg versprechende Projekte zu fördern, sollte dabei unter dem Stichwort „Private Public Partnership“ PPP ein hinreichender Eigenbeitrag der Geförderten eingefordert werden. Die Förderung von Projekten kann in der Regel nur zum Ziel führen, wenn (ii) die Mittel entsprechend konzentriert vergeben werden. Die besten Projekte sollten reichlich gefördert werden, weniger herausragende Projekte im Zweifelsfalle gar nicht. Grundvoraussetzung für jede erfolgreiche Förderung ist schließlich (iii) eine klare und glaubhafte zeitliche Begrenzung der Förderung. Keine Aktivität wird auf Dauer marktfähig sein, wenn sie über eine Anschubphase hinaus am staatlichen Tropf hängt.

Zudem sollte grundsätzlich in zwei komplementären Ansätzen eine harte Qualitätssicherung betrieben werden. Schritt haltend mit der Durchführung der Maßnahmen sollten die dabei ablaufenden Prozesse optimiert werden, durch ein begleitendes Monitoring der Finanzflüsse und eine fortlaufende interne Leistungskontrolle. Nur wenn die Prozesse der Förderung zielgerichtet und systematisch erfolgen, kann die Wirtschaftsförderung funktionieren. Ebenso wichtig ist allerdings eine nachgelagerte Erfolgskontrolle. Diese sollte zwingend (i) von unabhängigen Evaluatoren durchgeführt werden, deren Arbeit den Prinzipien (ii) der Nachvollziehbarkeit und (iii) der Transparenz und Publikation der Ansätze, Daten und Resultate folgen muss. Dauerhaft kann der Einsatz erheblicher Mittel gegenüber dem Steuerzahler nur dann gerechtfertigt werden, wenn ihr Effekt auch überzeugend nachgewiesen wird. Internes Controlling allein kann dies nicht leisten, es bedarf dringend einer externen Leistungskontrolle, die dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Evaluation genügt.

Die durch Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone im Ruhrgebiet ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungseffekte lassen sich nicht im vor hinein mittels wissenschaftlicher Methoden quantifizieren. Wachstum und Beschäftigungsdynamik sind Ergebnis des Wettbewerbsprozesses und hängen von vielen Faktoren ab. Die Tatsache, dass es keine unmittelbar vergleichbaren Präzedenzfälle für eine „SWZ Ruhr“ gibt, macht auch Tendenzaussagen sehr schwierig. Anzunehmen ist allerdings, dass eine „SWZ Ruhr“, die auf ein breites Spektrum von Deregulierungsmaßnahmen und gewisse steuerliche Anreize (Gewerbesteuerhebesätze) setzt, positive Impulse für Wachstum und Beschäftigung durch Gründung neuer und Erweiterung bestehender Unternehmen auslöst. Wachstum und Beschäftigung würden, mit anderen Worten, günstiger ausfallen, als dies ohne SWZ der Fall gewesen wäre.

Bei Abschätzung des Ausmaßes wahrscheinlicher Wachstums- und Beschäftigungsgewinne ist mangels substanziellen empirischen Wissens über die relevanten Wirkungszusammenhänge große Zurückhaltung am Platze. Wir haben allerdings bei Prüfung des Gesamtpakets der vorgeschlagenen Maßnahmen eher den Eindruck gewonnen, dass sich die kurz- und mittelfristig wirksamen positiven Wachstums- und Beschäftigungsimpulse in recht engen Grenzen halten würden. Wichtiger wären wohl eher positive langfristig wirksame Impulse für mehr Wettbewerb, Dynamik und einen Mentalitätswandel im Ruhrgebiet. Diese Einschätzung berücksichtigt nicht die potentiellen wirtschaftlichen Effekte einer „SWZ Ruhr“ auf die angrenzenden Regionen. Inwieweit hier eher mit positiven oder negativen Effekten zu rechnen ist und in welcher Größenordnung sich diese Effekte bewegen werden lässt sich nicht einschätzen, da auch zu diesem Themengebiet keine wissenschaftlich belastbare Evidenz vorliegt.

#### **4.b. Welchen Einfluss hätte das Subventionssystem?**

Insoweit eine „SWZ Ruhr“ mit der Gewährung spezieller finanzieller Vergünstigungen wie Steuernachlässen, Abschreibungsvorteilen, der öffentlich finanzierten Bereitstellung von erschlossenen Gewerbeflächen u.a. verbunden ist, ist sie selbst Bestandteil des Subventionssystems. Die Festlegung vergleichsweise unternehmensfreundlicher Hebesätze für die Gewerbesteuer durch die Kommunen fällt dagegen u.E. nicht unter die Subventionstatbestände. Bei den in anderen entwickelten Marktwirtschaften praktizierten, auf Deregulierung setzenden SWZ handelt es sich in der Regel um institutionelle Konstrukte, die Deregulierungsmaßnahmen mit Subventionen für Investoren kombinieren. Insofern besteht tatsächlich ein enger Konnex zwischen SWZ und dem jeweiligen nationalen Subventionssystem.

Die mit den SWZ verbundenen Subventionen sind allerdings stets auf Primäranstöße für Unternehmensgründungen, Erweiterungsinvestitionen, den Aufbau von F&E-Kapazitäten und ähnliches gerichtet. Es geht um einmalige oder wiederholte, zeitlich eng befristete Zuwendungen, nicht um Dauerzuwendungen, die dem Erhalt bestehender Strukturen dienen. Sollten letztere im fraglichen Gebiet eine Rolle spielen, so würde ein systemwidriges Element in die Konstruktion der Sonderwirtschaftszone eingeführt. Im konkreten Fall der „SWZ Ruhr“ würde die Kombination der noch auf Jahres hinaus festgeschriebenen Kohlesubventionen und der Anspruch, das Ruhrgebiet in ein Experimentierfeld für marktwirtschaftliche Reformen zu verwandeln, nicht eben für die Konsequenz der Politik sprechen.

#### **5. Wie bewerten Sie den Ansatz des FDP-Antrags, Maßnahmen für eine marktwirtschaftliche Neuausrichtung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik regional begrenzt und zeitlich befristet auf ihre Wirksamkeit zu testen?**

Die Idee, eine marktwirtschaftliche Neuausrichtung der Politik zeitlich befristet in einem regional begrenzten Rahmen zu erproben, ist prinzipiell als interessanter Politikansatz zu begrüßen. Es gibt, wie in der Antwort auf Frage 3.a. ausgeführt, zahlreiche Präzedenzfälle für deregulierungsorientierte SWZ in anderen entwickelten Marktwirtschaften. Auch in Deutschland wurden derartige Experimente unternommen, allerdings zumeist nicht unter dem Etikett „Sonderwirtschaftszone“ geführt. Das prominenteste Beispiel sind die in den frühen neunziger Jahren in den neuen Bundesländern eingeführten Sonderregelungen. Aber auch in Nordrhein-Westfalen, ja selbst im Ruhrgebiet, gibt es Projekte, die eigentlich den SWZ zuzurechnen wären: das Projekt „newPark“ in der Region Emscher-Lippe (IHK Nordwestfalen 1998; Landtag Nordrhein-Westfalen 1998, Landtag Nordrhein-Westfalen 2004) und das Modellprojekt Bürokratieabbau Ostwestfalen-Lippe (vgl. hierzu die Antwort auf

Frage 6). Die „SWZ Ruhr“ unterscheidet sich allerdings in einem Punkt grundlegend von den internationalen Präzedenzfällen und den genannten NRW-Projekten. Hier soll gleich eine große, bevölkerungsstarke deutsche Region mit dem Wirtschaftspotenzial eines kleineren EU-Landes zur Sonderwirtschaftszone avancieren.

An die Realisierung eines solchen Projekts wären folgende Anforderungen zu stellen:

1. das Konzept sollte bei ausreichend Erfolg versprechend sein, dass der Aufwand seiner Initiierung zu rechtfertigen ist;
2. das Projekt müsste sich sinnvoll in den Rahmen der nationalen und europäischen Strukturpolitik einordnen;
3. das Projekt müsste mit deutschem und europäischem Recht kompatibel sein;
4. die betroffenen lokalen Akteure müssten bei seiner Umsetzung unabhängig von parteipolitischer Couleur und jeweiliger Interessenlage an einem Strang ziehen;
5. soweit Bundes- und europäische Kompetenzen betroffen sind, müssten die Bundesregierung und die Europäische Kommission das Projekt aktiv unterstützen bzw. die Bundesregierung gegebenenfalls selbst als Mitinitiator der SWZ in Erscheinung treten;
6. der Anspruch des Projekts, als Testgebiet zur Erprobung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu fungieren, wäre im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluierung umzusetzen.

Diese Anforderungen sind aus unserer Sicht nur teilweise erfüllt bzw. es ist bei nüchterner Betrachtung abzusehen, dass die Chancen einer Umsetzung des Projekts in seiner vorliegenden Form gering sind:

*Ad 1)* Eine detaillierte Prüfung der Komponenten des Maßnahmenpakets (vgl. Die Antwort auf Frage 6) zeigt, dass zwar sehr viele im Hinblick auf die marktwirtschaftlichen Reformen in Deutschland diskussionswürdige Punkte angesprochen werden. Auch ist der grundsätzlichen Reformintention des Projekts – bei unterschiedlicher Bewertung der Maßnahmen im Einzelnen – prinzipiell zuzustimmen. Wir schätzen die zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte jedoch eher begrenzt ein (vgl. Antwort auf Frage 4.a). Der voraussehbare Aufwand der Einrichtung der „SWZ Ruhr“ wäre hierdurch wohl kaum zu rechtfertigen.

*Ad 2)* Über die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in den neuen Bundesländern wurde im Zusammenhang mit der Verlangsamung des Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft in Expertenkreisen und Politik lange und ausgiebig diskutiert. Hierbei wurde zum einen eine prinzipielle Skepsis gegen-

über den wirtschaftlichen Effekten solcher Sonderwirtschaftszonen deutlich. Zum anderen deuteten sich massive Probleme bei der praktischen Umsetzung eines solchen Projekts an. Letztlich nahmen die politischen Entscheidungsträger auf Bundesebene und in den ostdeutschen Bundesländern von der Idee der Einrichtung von SWZ Abstand. Vor diesem Hintergrund wäre die einmalige Realisierung eines solchen Projekts in einem westdeutschen Bundesland und einer Region mit einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen problematisch. Im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung würde eine „SWZ Ruhr“ einen Fremdkörper bilden. Ein prinzipielles Problem aller SWZ-Projekte liegt darin, dass hierdurch problematisch räumliche Allokationseffekte zu Ungunsten der nicht besonders geförderten Regionen ausgelöst werden können.

*Ad 3)* Eine rechtliche Bewertung der Aussetzung von gebietsbezogenen und befristeten Gesetzen und Vorschriften liegt außerhalb unserer Kompetenz. Immerhin ist anzunehmen, dass juristische Probleme auf nationaler Ebene eventuell durch Novellierung der betreffenden Gesetze gelöst werden könnten. Das Sonderwirtschaftsgebiet wäre in der vorliegenden Fassung wohl prinzipiell mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar (vgl. Antwort auf Frage 3.b). Die dabei zu gewährenden steuerlichen Anreize nehmen sich allerdings recht bescheiden aus.

*Ad 4)* Das Ruhrgebiet ist als notorisch schwieriges Terrain für die Initiierung gebietsübergreifender Integrationsprozesse bekannt. Die Kommunen betreiben vielfältige Wirtschaftsförderaktivitäten in eigener Regie. Es ist recht unwahrscheinlich, dass die lokalen Akteure über eine „SWZ Ruhr“ Einvernehmen erzielen könnten, zumal dieses ein ordnungspolitisches Profil zeigt, welches sich keineswegs einhelliger Zustimmung erfreut.

*Ad 5)* Ein Großteil der substanzielleren Maßnahmen des Pakets betrifft Sachverhalte, die der Regelkompetenz des Bundes unterliegen. Eine „SWZ Ruhr“ lässt sich nicht ohne die Zustimmung und aktive Unterstützung der Bundesregierung realisieren. Wünschenswert wäre auch eine Unterstützung durch die Europäische Kommission. Diese ist angesichts der Brüsseler Skepsis gegen Sonderwirtschaftszonen eher unwahrscheinlich.

*Ad 6)* Wenn – wie in diesem Fall offensichtlich – seitens der Politik Zweifel an der Wirksamkeit bestimmter Politikmaßnahmen bestehen, bietet es sich in der Tat an, diese Maßnahmen zuerst in Modellregionen zu erproben. Bestünden derartige Zweifel nicht, könnte man die Maßnahmen ja direkt flächendeckend einführen; auch bei einem derartigen Vorgehen wäre es natürlich erforderlich, die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit wissenschaftlich zu evaluieren. Dies ist bei flächendeckender Umsetzung methodisch insbesondere deshalb schwierig, weil eine Beurteilung der Wirksamkeit immer die Beantwortung der kontrafaktischen Frage „Was wäre in der betroffenen Region

ohne die Umsetzung der Maßnahmen geschehen?“ erfordert, da ja nur die Differenz zwischen tatsächlichem Zustand „mit Maßnahme“ und kontrafaktischem Zustand „ohne Maßnahme“ die Wirksamkeit misst. Dieses fundamentale Problem jeder Effektivitätsanalyse benötigt also eine geeignete Vergleichssituation, die gerade bei flächendeckender Umsetzung von Maßnahmen schwierig zu finden ist, da ja alle Regionen von der Maßnahme betroffen wären.

Vor diesem methodischen Hintergrund bietet die Umsetzung von Politikmaßnahmen in Modellregionen prinzipiell eine analytisch überzeugende Möglichkeit, die Wirksamkeit dieser Maßnahmen stichhaltig zu ermitteln. Um diese Chance auch wirklich zu nutzen, ist es aber notwendig, im Rahmen des Modellversuchs sowohl eine Testregion, in der der Maßnahmenkatalog umgesetzt wird, als auch eine Vergleichsregion, in der der Maßnahmenkatalog bewusst nicht umgesetzt wird, zu benennen. Darüber hinaus ist von zentraler Bedeutung, dass die Vergleichsregion der Testregion so ähnlich wie möglich, d.h. so vergleichbar wie möglich, ist. Nur dann kann die Vergleichsregion die Frage „Was wäre in der Testregion ohne den Maßnahmenkatalog geschehen?“ beantworten und die Wirksamkeit ermittelt werden.

Der FDP-Antrag scheint unserer Interpretation nach implizit vorzuschlagen, neben der Benennung des Gebietes des Kommunalverbundes Ruhrgebiet als Testregion das restliche Nordrhein-Westfalen als Vergleichsregion zu betrachten. Hierzu müsste also debattiert werden, ob das restliche Nordrhein-Westfalen in wesentlichen, für den Modellversuch relevanten Charakteristika dem Ruhrgebiet tatsächlich vergleichbar ist. Hier sind vermutlich Zweifel angebracht, auch wenn das restliche Nordrhein-Westfalen zweifelsohne eine auf den ersten Blick nahe liegende Vergleichsregion ist.

Darüber hinaus ist es nicht ausgeschlossen, dass es bei einem direkten Angrenzen der Test- an die Vergleichsregion auch zu Einflüssen auf die Vergleichsregion (oder zumindest deren angrenzende Gebiete) kommt: Es ist a priori beispielsweise nicht auszuschließen, dass die Umsetzung des Maßnahmenkatalogs im Ruhrgebiet auch das Verhalten von Unternehmen in Ruhrgebietsnähe beeinflusst. Es wäre daher sinnvoll, gleichzeitig auch eine (zusätzliche) Vergleichsregion zu identifizieren, die durch räumliche Distanz auch nicht mittelbar von den Regelungen des Sonderwirtschaftsgebietes betroffen ist.

Die *Gesamtbewertung des Vorschlags* fällt differenziert aus. So nahe liegend aus ordnungspolitischer Sicht der Gedanke ist, institutionelle Reformen in einer Modellregion zu testen, bevor man sie generell einführt, so kompliziert stellen sich die praktischen Probleme einer Verwirklichung eines solchen Projekts dar. Weit schwerer wiegt allerdings ein anderer Einwand: Der zu erwar-

tende Nutzen des anvisierten Projekts wird kaum den hierfür in Kauf zu nehmenden Aufwand rechtfertigen können.

Die Idee der Einrichtung einer größeren Sonderwirtschaftszone im Ruhrgebiet wäre aus unserer Sicht dann eher erwägenswert, wenn das Konzept auf ordnungspolitischem Gebiet (insbesondere der Arbeitsmarktderegulierung) entschieden mutiger ausfiel. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen nehmen sich im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion nämlich recht bescheiden aus. Zugleich hätte eine „SWZ Ruhr“ nur dann Erfolgchancen, wenn stärkere finanzielle Anreize für Investoren damit verbunden wären – eine vor dem Hintergrund des europäischen Beihilferechts, aber auch der Subventionsdiskussion und möglicher unerwünschter räumlicher Allokationseffekte von Sonderwirtschaftszonen überaus heikle Frage.

Schließlich läge es nahe, größere SWZ-Projekte gleichzeitig in mehreren Regionen Deutschlands zu realisieren. Dies setzte aber natürlich eine entsprechende Initiative der Bundesregierung voraus und müsste sich harmonisch in die marktwirtschaftliche Reformpolitik einordnen. Solchen SWZ-Projekten weit vorzuziehen wäre allerdings eine an die Agenda 2010 anknüpfende, rasche und weit über diese hinausreichende Vertiefung der Reformpolitik im Bund.

## **6. Wie bewerten Sie die im FDP-Antrag vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen?**

Im Folgenden werden zunächst die in die Kompetenz des Landes fallenden Maßnahmen behandelt, dann die den Bund betreffenden. Im letzten Schritt wird das Maßnahmenpaket als Ganzes bewertet. Dies ist deshalb zweckmäßig, weil eine „SWZ Ruhr“ gerade im Zusammenspiel einzelner Maßnahmen, die für sich genommen marginal sind, eine positive Wirkung entfalten könnte.

### **6.a. In die Kompetenz des Landes fallende Maßnahmen**

#### **Senkung der Steuersätze der Städte und Gemeinden**

Vgl. hierzu unsere Ausführungen zu Frage 7 (Können durch die Senkung kommunaler Steuern Anreize für die Ansiedlung neuer Unternehmen im Ruhrgebiet geschaffen werden?)!

#### **Umfassendes Gewerbeflächenkonzept für das Ruhrgebiet, Beschleunigung der planungsrechtlichen Verfahren, interkommunale Gewerbegebiete**

Die Kommunen des Ruhrgebiets und das Land haben unlängst als Nachfolger des Kommunalverbands Ruhrgebiet den Regionalverband Ruhr (RVR) ge-

gründet. Ziel ist es unter anderem, eine bessere Koordination interkommunaler Planungsprozesse zu erreichen. So besteht laut Gesetz über den RVR eine Aufgabe darin, in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebiets Planungs- und Entwicklungskonzepte (Masterpläne) zu erstellen (RVR 2004: § 6). Der RVR dürfte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den richtigen institutionellen Rahmen für die Erstellung eines umfassenden Gewerbeflächenkonzeptes bilden – vorausgesetzt, die Kommunen sehen Bedarf für ein solches.

Die Versuche des RVR, die Kommunen zu einem Standortmarketing unter einem einheitlichen Dach zu bewegen ([www.ruhrsite.de](http://www.ruhrsite.de)), der gemeinsame Auftritt des Ruhrgebiets auf der Internationalen Immobilienmesse (MIPIM) 2005 als „Metropolregion Ruhr“ und das BBR-Modellprojekt „Interkommunale und regionale Anpassungsstrategien im Rahmen der Infrastrukturplanung bei sich wandelnder Bevölkerung im Ruhrgebiet“ sind immerhin als erste Schritte in Richtung einer verstärkten interkommunalen Kooperation zu werten. Zentralistische Lösungsversuche, die im vorliegenden Punkt des Maßnahmekatalogs anklingen, werden wohl an den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten im Lande scheitern.

Die Erarbeitung umfassender, kommunenübergreifender Gewerbeflächenkonzepte und die Schaffung interkommunaler Gewerbegebiete sind bislang an den historisch bedingten Trennlinien zwischen den Ruhrgebietskommunen und den verständlichen „Egoismen“ der Kommunen gescheitert. Eine stärkere Zusammenarbeit der Kommunen lässt sich, wie die Erfahrung zeigt, auch nicht von außen dekretieren, sondern müsste von den kommunalen Entscheidungsträgern aus eigenem Antrieb verfolgt werden. Dieser Punkt verweist auf erhebliche Problempotenziale einer „SWZ Ruhr“. Ein solches Projekt könnte schon im Ansatz am Widerstand der bekanntlich in Integrationsfragen des Ruhrgebiets sehr unterschiedlich agierenden Kommunen scheitern. Die Landespolitik wäre in dieser Frage relativ machtlos.

#### **Aussetzung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

Das „Wasserentnahmeentgeltgesetz“ vom 27. Januar 2004 wurde von der Landesregierung mit dem Ziel erlassen, den Verbrauch der natürlichen Ressource Wasser zu regulieren und somit Anreize zu einer nachhaltigen Verwendung von Wasser zu setzen. Das Gesetz verpflichtet die Wasserversorger, einen Entgeltbetrag für jeden m<sup>3</sup> aus dem Untergrund geförderten Wassers zu leisten. Absicht des Gesetzes ist allerdings, dass die Versorger diese Belastungen in Form von Preiserhöhungen (durch den sog. „Wassercent“) an ihre Kunden weitergeben. Die Last der Abgabe soll letztlich von Verbrauchern und den Wasser nutzenden Produzenten getragen werden. Den erhofften ökologischen Lenkungseffekten – deren Berechtigung, was den reinen Verbrauch von

Wasser angeht, auch kritisch gesehen werden kann – stehen damit zusätzliche Belastungen für Unternehmen und Verbraucher gegenüber. Im Gesetz festgelegt ist bereits dessen Außer-Kraft-Treten Ende 2009. Grundsätzlich sollte überprüft werden, ob die durch das Gesetz beabsichtigten Effekte eingetreten sind und nur bei einem klaren wissenschaftlichen Nachweis einer positiven Wirkung auf eine Verkürzung der Laufzeit des Gesetzes verzichtet werden.

Eine temporäre, räumlich auf eine SWZ-Ruhr begrenzte Aussetzung des Gesetzes dürfte im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen Investitionskosten reduzieren und möglicherweise positive Auswirkungen auf Standortentscheidungen haben. Hier wäre zu prüfen, ob durch die Sonderregelung unannehmbare Wettbewerbsnachteile für außerhalb des Ruhrgebietes ansässige Betriebe geschaffen würden und ob sich diese auf die Entscheidungen von Investoren auswirken.

#### **Aussetzung des Tariftreuegesetzes NRW**

Das Tariftreuegesetz schreibt öffentlichen Auftraggebern vor, Aufträge für Bauleistungen nur an Unternehmen zu vergeben, die sich verpflichten, bei der Ausführung den Arbeitnehmern mindestens die ortsüblichen Lohn- und Gehaltstarife zu zahlen. In den Anhörungen des NRW-Landtages zum Tariftreuegesetz gab es überwiegend kritische Stimmen. Insbesondere wurden die hohen Kosten, die durch Vollzug und Kontrolle des Gesetzes verursacht werden, bemängelt. Aber auch die bloße Anwendung des Gesetzes scheint den Leistungsanbietern Schwierigkeiten zu bereiten, etwa bei der Übernahme von Verantwortung bei der Auswahl von Nachunternehmern. Zudem verteuere das Gesetz öffentliche Leistungen, was zur Folge hätte, dass weniger Leistungen in Form von Straßen, Schulen, Krankenhäusern, etc. angeboten werden, dafür aber jeweils zu höheren Kosten. Ferner werden offensichtlich ausländische Unternehmen benachteiligt, weil ihnen kein Spielraum zur Nutzung ihrer Wettbewerbsvorteile auf Grund von niedrigeren Lohnkosten gelassen wird. Verschiedentlich werden auch Zweifel an der tatsächlichen Beachtung des Gesetzes durch die Kommunen geäußert.

Eine regional begrenzte Aussetzung des Gesetzes ist u. E. dennoch nicht überzeugend, weil die Landesregierung die Wirkung des Gesetzes derzeit wissenschaftlich evaluieren lässt. Die Ergebnisse dieser Evaluation sollten abgewartet werden, bevor weitere Entscheidungen hierzu getroffen werden. Sollte das Gesetz negativ bewertet werden, würde eine generelle Abschaffung nahe liegen.

#### **Übertragung Bürokratieabbaugesetz OWL auf das Ruhrgebiet**

Im Regierungsbezirk Detmold werden auf experimenteller Basis über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg, eine Reihe von staatlichen Vorschriften

(Gesetze, Verordnungen, Erlasse) außer Kraft gesetzt oder in vereinfachter Form umgesetzt. Das Bürokratieabbaugesetz OWL stellt also in gewissem Sinne eine verkleinerte und wesentlich stärker fokussierte Ausgabe der „SWZ Ruhr“ dar.

Es liegt nahe, die mit dem Bürokratieabbaugesetz OWL beschlossenen Maßnahmen erst dann auf andere Regionen oder auf das Land zu übertragen, wenn die Modellphase beendet ist und die Ergebnisse der Evaluierung vorliegen. Evaluierung macht nur dann Sinn, wenn die regionalen und zeitlichen Vereinbarungen eingehalten werden. Natürlich sollten die Maßnahmen, die die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf vom 17. Januar 2005 (Nordrhein-Westfalen Drucksachen 13/6477) bereits vor Ablauf der Modellphase – und damit ohne weitere Erprobung – für eine landesweite Übernahme empfohlen hat, möglichst rasch umgesetzt werden. Wirksamer Bürokratieabbau kann nicht früh genug beginnen – aber dann landesweit und nicht noch einmal regional begrenzt.

#### **Aussetzung statistischer Berichtspflichten für Unternehmen**

Zwar gehört die „übermäßige Belastung“ der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten seit langem zu den auf Seiten der politischen Entscheidungsträger beliebtesten, da durch die Politik leicht zu erfüllenden, Standardpostulaten der mittelstandspolitischen Diskussion. Ein überzeugender empirischer Nachweis dafür, dass kleine und mittlere Unternehmen tatsächlich im unterstellten Ausmaß unter den statistischen Berichtspflichten leiden, wurde indessen nie geführt. Die Politik und die Interessenvertreter des Mittelstands sollten sich darüber im Klaren sein, dass für eine substanzielle Einschränkung der statistischen Berichtspflichten ein Preis zu bezahlen ist: eine noch dürftigere statistische Informationsbasis über weite, vornehmlich durch KMU dominierte, Bereiche der Wirtschaft und schlechtere Planungsgrundlagen für wirtschaftspolitische Entscheidungen.

Natürlich spricht nichts gegen eine Überprüfung der Sachdienlichkeit der in Landesregie erhobenen Statistiken und die Anwendung vereinfachter Erhebungspraktiken. Dem Vorschlag einer pauschalen Abschaffung entsprechender Erhebungen ohne vorherige kritische Prüfung des Bedarfs stehen wir nicht nur aus dem wohl verstandenen Eigeninteresse der empirischen Wirtschaftsforschung an verlässlichen Daten mit Skepsis gegenüber. Einem Wegfall von Vollerhebungen wichtiger statistischer Informationen müsste durch entsprechende stichprobenbasierte Konzepte begegnet werden.

#### **Anwendung der Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin auf das Ruhrgebiet**

Die komplizierten planungsrechtlichen Verfahren haben in NRW wie überall im früheren Bundesgebiet zu überaus langwierigen und komplizierten Realis-

sierungsprozessen von Verkehrsprojekten geführt. Größere Infrastrukturprojekte lassen sich heute in Westdeutschland allenfalls in Zeiträumen von mehreren Jahrzehnten realisieren. Hier liegt in der Tat ein substanzielles Problem. Eine räumlich begrenzte Anwendung des für Ostdeutschland geltenden vereinfachten Procedere könnte durchaus zur schnelleren Umsetzung bislang „auf die lange Bank geschobener“ Verkehrsprojekte und langfristig zur weiteren Revitalisierung des Ruhrgebiets beitragen. Parallel hierzu wäre allerdings wohl auch – mit Blick auf die Haushaltslage des Landes und Bundes – über alternative Finanzierungskonzepte („public-private partnerships“) nachzudenken.

#### **Aussetzung des Landesabfallgesetzes für die Entsorgungswege**

Das Landesabfallgesetz von 1988, zuletzt geändert im November 2002, zielt auf die Förderung einer möglichst abfallarmen Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und die umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen. Besonders die von öffentlich-rechtlichen Unternehmen dominierte Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen gibt immer wieder Anlass zur Kritik, weil hier die „Überlassungspflichten“ des Gesetzes einen potentiell möglichen Wettbewerb verhindern. Hinzu kommt, dass die Entsorgungshoheiten häufig kleinräumig strukturiert sind. Beides verursacht überhöhte Kosten der Abfallentsorgung, die von den Bürgern mit entsprechend höheren Gebühren getragen werden müssen. In einem Sondergutachten zu Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft hat die Monopolkommission (2003) deutlich gemacht, dass die derzeitige gesetzliche Regelung mit der oft als Rechtfertigung herangezogenen kommunalen Daseinsvorsorge nicht überzeugend begründet werden kann. Denn die Daseinsvorsorge könnte sich auch auf die Überwachungs- und Einstandsverantwortung beschränken, wie etwa mittlerweile in den Bereichen Telekommunikation und Post. Eine Liberalisierung der Entsorgung könnte mit einer Abfallwirtschaftsplanung einhergehen, die sich etwa auf Flächenausweisungen und eine Abschätzung des Anlagebedarfs konzentriert.

Eine Aussetzung der Überlassungspflichten und damit eine Zulassung privater Entsorgungsanbieter auch im Bereich des privaten Hausabfalls könnte im Rahmen einer SWZ-Ruhr überprüfen, ob eine solche Öffnung nicht nur aus ökonomischer Sicht eine Verbesserung darstellen würde, sondern auch, ob ökologische Effekte festgestellt werden können. Weil aber natürlich auch bei einer weiter gehenden Privatisierung ökologische Standards eingehalten werden sollen, müsste der Staat die Rolle des Kontrolleurs übernehmen. Dies würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Bei einer regional begrenzten Erprobung wäre kritisch zu prüfen, ob dieser Aufwand in akzeptablen Grenzen gehalten werden kann.

**Ausnahmemöglichkeiten bei Genehmigungsverfahren für Eingriffe in Natur und Landschaft von Schutzgebieten**

Ein positiver Aspekt der Wandlungen des Ruhrgebietes im vergangenen halben Jahrhundert besteht ohne Zweifel darin, dass sich die ökologische Situation dieser Region und damit die Lebensqualität für ihre Bewohner wesentlich verbessert haben. Der „trade-off“ zwischen Standortattraktivität für Investoren und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung stellt sich gerade im Ruhrgebiet vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden erheblichen ökologischen Sanierungsbedarfs auf besonders kritische Weise. Maßnahmen, die kurzfristig wirtschaftliche Prosperität versprechen, könnten sich schon bald als Belastung für die ökonomische Prosperität der Region erweisen, wenn durch sie elementare Lebensgrundlagen zerstört werden. Ob Ausnahmen sinnvoll sind, sollte im Einzelfall festgestellt werden – dies setzt aber auch voraus, dass man gewillt ist, Ausnahmen zuzulassen. Zumindest hierauf sollte man sich verständigen. Welche Wirkungen bei Gewährung solcher Ausnahmen erzielt werden – in positiver und negativer Hinsicht –, kann nur durch eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung der Maßnahmen beurteilt werden.

**Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft außerhalb des betroffenen Raums möglich**

Hier können wir an das oben Gesagte anknüpfen: Für Eingriffe in Natur und Landschaft gibt es auch *ökonomisch* begründbare Grenzen. Gerade wegen der hohen Nutzungsdichte im Ruhrgebiet sollten die natürlichen Lebensgrundlagen für die Bevölkerung erhalten werden; wir sehen hier sogar noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Das heißt aber nicht, dass bei einzelnen Maßnahmen auch eine Abwägung von Vor- und Nachteilen sinnvoll sein kann. Kompensatorische Maßnahmen sollten jedenfalls auch grenznah zum Ruhrgebiet möglich sein. Genauso wie eine negative Beeinträchtigung der Umwelt nicht an regionalen Grenzen halt macht, haben Ersatzmaßnahmen, oder allgemein eine hohe Umweltqualität, positive Effekte über regionale Grenzen hinweg.

**Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsinteresses durch Abschaffung des zweiten Berufsschultages**

Die derzeitige Regelung mit zwei Berufsschultagen ist weder für die ausbildenden Betriebe und Unternehmen, noch für die Auszubildenden zufriedenstellend. Immer weniger Betriebe sind bereit, die Auszubildenden zwei Tage in der Woche für die Schule freizustellen. Aus ihrer Sicht würde ein Berufsschultag in der Woche ausreichen, wenn der Berufsschulunterricht sich deutlicher auf die theoretischen Aspekte des Ausbildungsberufs beschränken würde. Weniger Zeit in der Schule bedeutet mehr Zeit im Betrieb, und damit bes-

sere Möglichkeiten einer intensiveren betrieblichen Ausbildung. Auszubildende wären mit weniger Unterbrechungen besser in die Arbeitsprozesse eines Betriebes eingebunden und könnten mehr Zeit damit verbringen, das Erlernte in der betrieblichen Praxis zu erproben und anzuwenden. Auf der anderen Seite nehmen Anteil und Komplexität des theoretischen Wissens in vielen Ausbildungsberufen zu, was die Anforderungen an den Unterricht in den Berufsschulen erhöht. Zu wenig Berufsschulunterricht kann sich durchaus negativ auf den gesamten Ausbildungserfolg auswirken.

Aus unserer Sicht sollte deshalb nicht die Halbierung der Schulzeit in einer SWZ-Ruhr erprobt werden, sondern eine nach Branchenbedürfnissen differenzierenden Flexibilisierung. Etwa könnte ein fester Berufsschultag durch ein Angebot mehrerer Unterrichtsblöcke von wenigen Tagen ergänzt werden und eine Wahlmöglichkeit bei der Belegung dieser Blöcke eingeräumt werden (wobei übrigens auch durchaus Samstage mit einbezogen werden könnten). Saisonale Belastungen in den Betrieben könnten ebenso berücksichtigt werden, wie in Grenzen auch individuelle Belastungen auf Betriebsebene, etwa abhängig von der Auftragslage. Solche flexiblen Regelungen dürften die Opportunitätskosten der Ausbildung für Betriebe erheblich reduzieren.

#### **Die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum wird ausgesetzt**

Der Wohnungsmarkt ist bekanntermaßen ein Wirtschaftsbereich mit einer hohen gesetzlichen Regelungsdichte. Als Hauptargumente werden hierfür häufig die staatliche Fürsorgepflicht für ein ausreichendes Wohnraumangebot und die Sicherung einer adäquaten Verwendung zuvor gewährter Subventionen genannt.

Die konkrete Umsetzung dieser Absichten erfolgt auch durch die Bundesländer, die jeweils in Zweckentfremdungsverordnungen regeln, welche Arten von Wohnungsnutzungen genehmigungspflichtig sind. Bei der in vielen Bundesländern geführten Diskussion um die jeweiligen Zweckentfremdungsverordnungen geht es im Kern um zwei Abwägungen. Einerseits muss entschieden werden, wie das „öffentliche“ Interesse im Vergleich zur individuellen Freiheit in der Verwendung von Wohneigentum zu bewerten ist; andererseits gilt es aber auch zwei „öffentliche“ Interessen gegeneinander abzuwägen: das nach ausreichendem Wohnraum gegen das nach Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen. Mit der Einbindung des Aussetzungsvorschlags in die Einrichtung einer SWZ Ruhr soll die Schaffung von Arbeitsplätzen temporär und regional begrenzt durchgängig dominieren.

Laut der des Landes Nordrhein-Westfalen sind Genehmigungen notwendig für die ausschließlich berufliche oder gewerbliche Nutzung von Wohnraum, den Abriss von Wohnraum, das vermeidbare Leerstehenlassen von Wohnraum und die Verwendung zur dauernden Fremdbeherbergung, insbesondere

die gewerbliche Zimmervermietung. Dabei können Genehmigungen auflagenfrei, unter Festsetzung einer – zwischen den Städten mitunter stark variierenden – Zahlungsaufgabe, oder durch die Verpflichtung zur Errichtung von ausreichendem Ersatzwohnraum erteilt werden.

Den Städten in Nordrhein-Westfalen wurde bei der letzten Änderung der Zweckentfremdungsverordnungen im Jahre 2001 ein Optionsrecht eingeräumt; von den zuvor 252 Städten und Gemeinden entschieden sich lediglich 45 für eine weitere Anwendung. Diese Entwicklung dürfte bereits interessante Anknüpfungspunkte für eine Bewertung der Verordnung bieten.

Eine weitere Vergleichssituation liefert auch die hessische Landesregierung, die gleich nach ihrem Amtsantritt 2003 die dort gültige Zweckentfremdungsverordnungen gelockert und deren Auslaufen für Ende 2005 angekündigt hat. Zwar wurde Mitte 2004 wieder eine neue Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit verlängerten Kündigungsbeschränkungen eingeführt, bei den hier relevanten Vorschriften blieb es aber bei der Aufhebung und es könnte geprüft werden, welche Konsequenzen sich ergeben.

## **6.b. In die Kompetenz des Bundes fallende Maßnahmen**

### **Ermöglichung betrieblicher Bündnisse für Arbeit**

Betriebliche Bündnisse für Arbeit sollten sowohl bei nicht tarifgebundenen als auch bei tarifgebundenen Betrieben bzw. Unternehmen verstärkt abgeschlossen werden. Das Tarifsystem führt zwar zu Vorteilen für Unternehmen und Beschäftigten in Form von Kostenersparnissen, da mit betriebsspezifischen Abschlüssen höhere Verhandlungskosten entstehen würden. Auch wird mit dem derzeitigen System das „gläserne Unternehmen“ vermieden, da bei betriebsspezifischen Tarifverhandlungen viele Informationen über das Unternehmen öffentlich werden würden. Der entscheidende Nachteil des derzeitigen Tarifsystems ist jedoch seine Inflexibilität, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung der spezifischen wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens. Insbesondere bei Unternehmen in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation kann damit das in Deutschland vorherrschende Tarifsystem den Bestand eines Unternehmens gefährden. Angesichts der dramatischen Arbeitsmarktsituation kann diese Gefahr nicht akzeptiert werden.

Daher empfehlen wir – wie übrigens wiederholt auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2003: Ziff. 674ff.) – zunächst die tariflich nicht gebundenen Betriebe von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz freizustellen. Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sollten sich an der Situation der Betriebe orientieren können und nicht dadurch bestimmt werden, was „üblicherweise“ vereinbart wird. Die Tarifparteien haben in den vorangegangenen Jahren zu-

nehmend den betrieblichen Realitäten in einer durch schwaches Wachstum gekennzeichneten nationalen Wirtschaft Rechnung getragen. Aber auch bei den tarifgebundenen Betrieben besteht Handlungsbedarf, wenn sich die Tarifparteien als zu unflexibel im Tempo von notwendigen Anpassungen zeigen. Deshalb wäre hier zu prüfen, inwiefern Öffnungsklauseln vertraglich vereinbart werden könnten, die es Arbeitgebern und Arbeitnehmern erlauben, bei Bedarf der betrieblichen Realität entsprechend handeln zu können.

#### **Flexibilisierung des Tarifrechts durch Neufassung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsgesetz**

Bei der Flexibilisierung des Tarifrechts wurden in den vorangegangenen Jahren Fortschritte erzielt. Letztlich geht es bei weiteren „Lockerungen“ immer um die Frage, ob die erhofften Wirkungen hinsichtlich der individuellen Prosperität von Arbeitnehmern und Betrieben eine Einschränkung des Tarifkartells – und damit der Souveränität der Verbände auf beiden Seiten – rechtfertigt. Wir meinen, dass bei der derzeit erreichten hohen Zahl von Arbeitslosen, solche Eingriffe hingenommen werden sollten. Die grundlegenden Interessen der Tarifparteien führen dazu, dass die Interessen der Arbeitslosen bei den Tarifabschlüssen nicht hinreichend berücksichtigt werden. Insofern kann das derzeitige Tarifsystem auch als Kartell gegen die Arbeitslosen bezeichnet werden. Wie die Entwicklung der letzten Jahre darüber hinaus deutlicher zeigt, haben viele Tarifabschlüsse in einem globalisierten Wirtschaftssystem entweder keinen langen Bestand oder führen zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland. Daher ist eine deutliche Flexibilisierung der Tarifabschlüsse unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation und der Wettbewerbssituation der Unternehmen notwendig (siehe auch vorheriger Punkt). Die „reine“ Anwendung der Selbstverwaltung der Tarifpartner sollte aus diesen Gründen nicht höher bewertet werden als die Entfaltungsmöglichkeiten – oder besser gesagt, oftmals die reine Existenzsicherung – für den Einzelnen.

#### **Lockerung des Kündigungsschutzgesetzes durch Einführung eines Vertragsoptionsmodells**

Das oben Gesagte gilt auch hier: Gesetze, die in anderen wirtschaftlichen Situationen für Arbeitnehmer als positiv angesehen wurden, sollten verändert werden können, wenn sie bei verändertem wirtschaftlichem Umfeld für Arbeitsuchende eher zur Belastung werden. Auch hier werden die Interessen der Beschäftigten auf Kosten der Arbeitslosen geschützt. Bisher vorgelegte empirische Untersuchungen der Effekte des Kündigungsschutzes bestätigen die These, dass eine Lockerung positive Auswirkungen haben kann. Insbesondere führen Lockerungen des Kündigungsschutzes zu steigenden Arbeitsmarktflektuationen, d.h. für Beschäftigte steigt zwar im Durchschnitt die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsplatz zu verlieren, einmal arbeitslos finden die Personen jedoch auch wesentlich schneller wieder einen Arbeitsplatz. Angesichts

der hohen Langzeitarbeitslosigkeit wäre eine derartige Entwicklung sehr begrüßenswert.

Voraussetzung für positive Wirkungen einer Lockerung des Kündigungsschutzes ist allerdings, dass die vorgenommenen Änderungen auch so deutlich sind, dass sie als Signal wirken können. Genau diese Voraussetzung wurde zum Beispiel nach Bauer et al. (2004) bei den Mitte der neunziger Jahre vorgenommenen Lockerung des Kündigungsschutzes nicht erfüllt. Es spricht also einiges dafür, regional und temporär begrenzt zu erproben, ob mit einer deutlichen Änderung des Kündigungsschutzes positive Beschäftigungseffekte erzielt werden können.

#### **Anpassung der Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung an die Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen**

Ähnlich wie beim Kündigungsschutz bewerten wir den Vorschlag einer flexibleren Handhabung der Mitbestimmungsregelungen. Grundsätzlich sehen wir in der betrieblichen Mitbestimmung ein hervorragendes Instrument einer gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gestaltenden Entwicklung eines Betriebes, sofern sich die Kosten einer derartigen Mitbestimmung in Grenzen halten und die Handlungsfreiheit der Unternehmen gewährleistet bleibt. Ob diese Einschränkungen bei den derzeit geltenden Regelungen noch erfüllt sind, kann durchaus bezweifelt werden. Gleichwohl liegen auch hierzu keine fundierten wissenschaftlichen Erkenntnisse vor.

Allerdings spricht Vieles dafür, dass sich positive Effekte der Mitbestimmung am ehesten auf der Basis von freiwilligen Vereinbarungen erzielen lassen. Wir empfehlen deshalb, eine Ausweitung des Spielraums für freiwillige Vereinbarungen zumindest einmal räumlich und temporär begrenzt zu testen. Damit könnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, um die zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Betrieben notwendigen Maßnahmen einleiten zu können.

#### **Aussetzung des einseitigen Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit**

Mit dem seit 2001 geltenden „Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmung“ haben Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit. Erlassen wurde dieses Gesetz in der guten Absicht, mit gesetzlichem Nachdruck die Flexibilisierung von Arbeitszeiten voranzubringen. Was gut gemeint ist, kann sich allerdings in der Realität der betrieblichen Praxis als schädlich erweisen. Gesetzliche Regelungen von Arbeitsverhältnissen haben für Betriebe eine erhebliche Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit und damit ihrer Anpassungsfähigkeit an sich ändernde wirtschaftliche Bedingungen zur Folge. In dem Maße, wie Unternehmen diese Einschränkungen nicht in Kauf nehmen

wollen oder auch auf Grund des wirtschaftlichen Umfeldes nicht können, werden Neueinstellungen unterbleiben und Bedarfe eher etwa durch Überstunden gedeckt. Die Präferenzen der Arbeitnehmer nach Teilzeitbeschäftigung und die notwendige Flexibilität der Arbeitgeber sollten zuvorderst durch freiwillige Vereinbarungen der direkt Beteiligten oder – wenn es denn überzeugende Argumente dafür gibt – auch durch kollektive Vereinbarungen der Tarifparteien in Einklang gebracht werden.

Wir sehen jedenfalls nicht das Problem, dass ohne gesetzliche Regelung zu wenig Teilzeitstellen angeboten würden, denn in den Unternehmen hat sich u. E. durchaus die Erkenntnis durchgesetzt, dass solche Angebote eher ein Vorteil im Wettbewerb um hoch qualifizierte Mitarbeiter sein kann. Die temporäre Aussetzung des Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit in einer Region würde es ermöglichen, Auswirkungen auf das Beschäftigungsverhalten der Unternehmen und die beruflichen Dispositionen der Arbeitnehmer auf vergleichender Basis zu untersuchen.

#### **Ermöglichung der Befristung von Arbeitsverträgen ohne sachlichen Grund bis zu vier Jahren**

Im o. g. Gesetz wurde auch geregelt, dass die Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes nur bis zu zwei Jahren möglich ist. Eine Ausweitung dieses Zeitraumes auf vier Jahre würde im Kontext der Diskussion um die mangelnde Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes ein relativ kleiner Schritt zur Reform der geltenden Regelungen sein und dementsprechend vermutlich relativ bescheidene positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Eine grundsätzliche Neufassung der Kündigungsschutzregelungen könnte die Befristungsregelungen sogar gänzlich überflüssig machen. Aus wissenschaftlicher Hinsicht ist jedoch unklar, ob bei einer erheblichen Ausweitung dieses Instruments nicht doch erhebliche Effekte erzielt werden können.

#### **Aussetzung des Ladenschlussgesetzes an Werktagen**

Die generelle Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen ist aus unserer Sicht überfällig. Eine Freigabe an Sonn- und Feiertagen steht nach dem jüngsten Entscheid des Bundesverfassungsgerichts allerdings faktisch nicht mehr zur Disposition. Im Ausschuss des Landtages für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie hatte man sich im November 2004 darauf verständigt, weitere Beratungen zur Lockerung der Regelungen von Ladenöffnungszeiten von den Vorgaben der Föderalismuskommission abhängig zu machen.

Eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten (an Werktagen) könnte natürlich im regional begrenzten Rahmen der „SWZ Ruhr“ geschehen, wobei Wettbewerbsnachteile für Einzelhändler in den Nachbarregionen kritisch zu prüfen

wären. Wir erwarten allerdings im Zusammenhang mit einer gänzlichen Freigabe der Ladenöffnungszeiten keine ins Gewicht fallenden positiven Arbeitsplatzeffekte im institutionellen Einzelhandel. Sie würde indessen ein Zeichen für die Herstellung eines „freieren Wirtschaftsklimas“ setzen und wäre als solche zu begrüßen.

#### **Umstellung der Umsatzsteuervorauszahlungen von der Soll- auf die Ist-Besteuerung**

Für eine Umstellung der Umsatzsteuervorauszahlungen von der Soll- auf die Ist-Besteuerung gibt es gute Gründe. Derzeit ist das Vorauszahlungsverfahren asymmetrisch zu Lasten der Steuerpflichtigen geregelt: Vorauszahlungen müssen auch dann spätestens bis zum 10. Tag nach Ablauf des Anmeldeverfahrens geleistet werden, auch wenn die Leistung des Unternehmens noch nicht bezahlt wurde (sog. Sollbesteuerung; Reiß 2002: 650–651). Steuerdestinatär der Umsatzsteuer sollen die Konsumenten bzw. Leistungsempfänger sein, nicht die Unternehmen. Eine definitive Belastung der Unternehmen liegt aber dann vor, wenn diese Zahlungsaufschübe gewähren oder wenn die Leistungsempfänger bei einer Zahlung in Verzug sind. Solche Belastungen würden vermieden, wenn die Steuerzahlung erst bei Eingang des Zahlungsbetrages fällig würde.

Allerdings sollte eine solche Verfahrensumstellung durch eine allgemein gültige Neuregelung des Umsatzsteuergesetzes erfolgen und nicht selektiv im Rahmen einer SWZ. Eine räumlich und temporär begrenzte Umstellung hätte eher Nachteile, weil die Ungleichbehandlung von Unternehmen unter steuersystematischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen ist. Zudem dürfte es erhebliche Probleme geben, Umsätze exakt räumlich und zeitlich zuzuordnen. Wir erwarten jedenfalls, dass eine selektive Änderung einen erheblichen Kontrollaufwand nach sich ziehen würde.

#### **Verlängerung für die Frist einer Umsatzsteuervoranmeldung von einem auf drei Monate für alle Unternehmen**

Die Forderung nach einer generellen Verlängerung der Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung von einem auf drei Monate verträgt sich u. E. schlecht mit dem o.g. Plädoyer für eine Ist-Besteuerung bei den Steuervorauszahlungen, die richtigerweise auch darauf abstellt, dass Steuerzahlungen grundsätzlich zeitnah zu der Transaktion erfolgen sollten, die die Steuerpflicht begründet. Ebenso wenig wie sich der Staat gegen Risiken von Zahlungsverzögerungen immunisieren sollte, sollte er auf der anderen Seite bei Steuerzahlungen als „Kreditgeber“ fungieren.

#### **Befreiung der Existenzgründern für die ersten fünf Jahre von der Arbeitsstättenverordnung**

Mit der ab 2002 gültigen Neufassung der Arbeitsstättenverordnung und dessen Novellierung Mitte 2004 wird europäisches Recht auf der nationalen Ebe-

ne umgesetzt. Wir sehen deshalb lediglich in dem Rahmen Spielraum für Ausnahmen für Existenzgründer, in dem die nationalen Regelungen über die EU-Richtlinie hinausgehen. Einer Erprobung im Rahmen einer SWZ wäre aus unserer Sicht allzu enge Grenzen gesetzt, um damit verbundene positive Wirkung identifizieren zu können. Wir plädieren allerdings dafür, den mit Wissenschaftlern besetzten Ausschuss für Arbeitsstätten, der mit der Novellierung der Verordnung eingesetzt wurde, explizit mit der Überprüfung von den Regelungen zu beauftragen, die über EU-Vorgaben hinausgehen.

#### **Freistellung der Existenzgründer von Kammerbeitragszahlungen für fünf Jahre**

Mitglieder von Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Architektenkammern, Landwirtschaftskammern etc. müssen Beiträge zahlen, deren Höhe jeweils von einer Vollversammlung festgelegt und einer Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt wird. Die jährlichen Beiträge bestehen i.d.R. aus einem Grundbeitrag, der nach Gewerbeertrag oder Gewinn aus Gewerbebetrieb gestaffelt ist, und einem Zusatzbeitrag, der als Prozentsatz des Gewerbeertrages berechnet wird. Dabei sind die Kosten pro Mitarbeiter in den kleinen und mittleren Betrieben überdurchschnittlich hoch.

Es gibt derzeit durchaus Ausnahmen von der generellen Beitragspflicht, die allerdings nicht mit Anreizargumenten begründet sind. So sehen etwa die meisten Satzungen der Kammern, auch der IHK, eine Beitragsbefreiung für ältere Mitglieder vor. Allerdings sind die Befreiungen vom Gewinn eines Betriebes abhängig und sie gelten generell nicht für solche in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft.

Der Vorschlag, Existenzgründer für fünf Jahre von der Beitragspflicht zu befreien, wurde bereits bei der Novellierung der Handwerksordnung diskutiert. Die Kammern haben sich vehement dagegen ausgesprochen, weil aus ihrer Sicht gerade Existenzgründern überdurchschnittliche Leistungen in Form von Beratung, Vermittlung von Fördermitteln etc. zur Verfügung gestellt werden. Ohne deren Beitragszahlungen seien diese Angebote nicht mehr zu finanzieren, was eine substanzielle Einschränkung dieser Leistungen zur Folge hätte. Es sei denn, die Existenzgründer müssten für bestimmte Beratungsleistungen Gebühren zahlen, was deren Kostenersparnis dann natürlich erheblich schmälert. Eine Bewertung des Vorschlags muss deshalb auch diese Effekte auf Existenzgründungen berücksichtigen.

Alternativen zu einer generellen Freistellung wären, die Existenzgründer vom Grundbeitrag zu befreien, aber den Zusatzbeitrag zu erheben, oder die Einführung einer zeitlichen Staffelung von Beiträgen. Es wäre u. E. durchaus sinnvoll, im Rahmen einer SWZ Ruhr zu prüfen, ob die befürchteten negativen Effekte einer Abschaffung von Beitragszahlungen eintreten würden bzw. ob damit nicht deutliche positive Anreize für potenzielle Existenzgründer in-

duziert würden. Im Zusammenspiel mit anderen – hier z.T. vorgeschlagenen – Maßnahmen zum Abbau von Vorschriften und Regelungen dürfte auch eine Aussetzung von Beitragszahlungen positive Effekte auf die Zahl der Existenzgründungen haben.

#### **Aussetzung der Abwasserabgabe**

Vor dem Hintergrund der gerade im Ruhrgebiet erzielten gravierenden Verbesserungen der Wasserqualität und der seit in Krafttreten des Abwasserabgabengesetzes 1981 erfolgten umfangreichen Investitionen in die Kläranlagentechnik sind die angestrebten Ziele u.E. weitestgehend erreicht. Allerdings ist mit der Abwasserabgabe ein erheblicher administrativer Aufwand für Behörden und die betroffenen Unternehmen verbunden.

Eine Aussetzung der Abwasserabgabe in ihrer heutigen Form könnte daher durchaus Impulse für Investitionen auslösen. Gleichwohl dürften diese für sich genommen für die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets insgesamt eher von marginaler Bedeutung bleiben. Die Erkenntnisse eine räumlich und zeitlich begrenzte Aussetzung der Abwasserabgabe sollten nach unserer Auffassung genutzt werden, um die Abgabe zu einem tatsächlich markt- und wettbewerbskonformen Lenkungsinstrument weiterzuentwickeln, wie sie beispielsweise auch vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gefordert wird.

#### **Aussetzung § 7 der Gewerbeabfallordnung: Restmülltonne**

Die seit Anfang 2003 gültige Verordnung verpflichtet Gewerbebetriebe dazu, Abfälle einer nach Arten (Papier, Glas, Bio usw.) getrennten Verwertung zuzuführen. Für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist die Verordnung ein „Beispiel abfallrechtlicher Überregulierung“ (RSU 2004, Ziff. 684). Offensichtlich gibt es bei der Anwendung der Verordnung eine Reihe von Anwendungs- bzw. Vollzugsproblemen. Der hier in einer SWZ zur Aussetzung vorgeschlagene Paragraph zwingt Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, dazu, diese Abfälle dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen. „Die Erzeuger und Besitzer haben Abfallbehälter des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines von ihm beauftragten Dritten in angemessenem Umfang nach den näheren Festlegungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, mindestens aber einen Behälter, zu nutzen“ (§ 7 GewAbfV). Wir stimmen dem RSU ausdrücklich zu.

### **6.c. Gesamtbewertung des Maßnahmenpakets der „SWZ Ruhr“**

Der Maßnahmenkatalog der „SWZ Ruhr“ vereint in der vorliegenden Form recht heterogene Vorschläge, deren Bewertung im Einzelnen unterschiedlich

ausfällt. Die Initiative verweist auf einen kritischen Handlungsbedarf der deutschen Politik auf dem Feld marktwirtschaftlicher Reformen und ist als solche, auch ganz unabhängig von den realen Erfolgchancen des Projekts, zu begrüßen.

Die angesprochenen Maßnahmen sind im Hinblick auf den in Deutschland bestehenden Deregulierungsbedarf zum Teil von breiterem Interesse für die Reformdiskussion. Die bei einer Umsetzung des Maßnahmenpakets zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte lassen sich, wie oben festgestellt, nicht exakt vorhersagen. Wir neigen allerdings zu einer gewissen Skepsis bezüglich großer kurzfristig erzielbarer Erfolge.

Den harten Kern des Maßnahmenbündels bilden vor allem die Vorschläge zum Arbeits- und Tarifrecht. Diese fallen – gemessen an den unter Arbeitsmarktexperten prinzipiell diskutierten Optionen – insgesamt eher zurückhaltend aus. Die angesprochenen Regelungen liegen allerdings ausschließlich in der Kompetenz des Bundes. Insofern ist die Bundesregierung Hauptadressat des Antrags. Hier, aber auch in der Tatsache, dass die Verwirklichung der SWZ Ruhr nur im breiten Konsens aller Kommunen eines administrativ eher auseinander strebenden Ruhrgebiets nötig wäre, liegt u.E. die Crux einer Umsetzung des an sich interessanten Konzeptes.

## **7. Können durch die Senkung kommunaler Steuern Anreize für die Ansiedlung neuer Unternehmen im Ruhrgebiet geschaffen werden?**

Lediglich bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern (A und B) haben die Kommunen sowohl die Hoheit über die Festlegung als auch über das Aufkommen. Obgleich den Grundsteuern unter Effizienzgesichtspunkten eine wichtige Rolle zukommt (z.B. Stiftung Marktwirtschaft 2003), rechtfertigt ein Blick auf das Aufkommen beider Steuern die im Folgenden vorgenommene Konzentration auf die Gewerbesteuer (z.B. bundesweit 2003: Gewerbesteuer rund 24,1 Mrd. € und Grundsteuern rund 9,6 Mrd. €; Statistisches Bundesamt 2005). Das entscheidende Lenkungsinstrument der Gemeinden ist bei der Gewerbesteuer deren Autonomie bei der Festlegung der Hebesätze.

Die durchschnittlichen Hebesätze der Ruhrgebietskommunen liegen nicht nur über dem NRW-Durchschnitt, sondern zählen zu den höchsten in Deutschland (Junkernheinrich, Micosatt 2004). Deshalb dürfte eine temporäre Senkung der Hebesätze im Rahmen einer SWZ für sich genommen gerade im Ruhrgebiet positive Anreizwirkungen auf die Investitionstätigkeit von Unternehmen haben. Eine SWZ bietet darüber hinaus die Möglichkeit, mit einem Bündel von Maßnahmen die Kosten von Standortentscheidungen erheblich zu senken. Allerdings müsste bereits die Absenkung der Hebesätze zu einer deutlichen Steuerentlastung führen, um positive Lenkungswirkungen zu

erzeugen. Dies würde aber auch Probleme nach sich ziehen, denn die Gewerbesteuer würde damit ihre eigentliche Funktion einer Äquivalenzsteuer der örtlichen Unternehmen für die Leistungsangebote der Kommunen noch weniger erfüllen als ohnehin schon zu leisten vermag (ausführlich vgl. Döring, Feld 2004; Fuest, Huber 2003; homburg 2000; Richter, Wiegard 1990; Stiftung Marktwirtschaft 2003).

Des Weiteren ist gerade bei Steuervergünstigen zu Lasten des kommunalen Steueraufkommens zu beachten, dass den unteren Ebenen des föderalen Staates die Erschließung alternativer Finanzierungsquellen enge Grenzen gesetzt sind. Selbst wenn man grundsätzlich auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte noch Einsparpotentiale ausmachen könnte, zeigt die Erfahrung der vorangegangenen Jahre, dass Einsparungen häufig bei kommunalen Investitionen realisiert werden, was sich wiederum eher nachteilig auf die Standortattraktivität auswirken dürfte. Jedenfalls raten wir davon ab, von allzu großen Selbstfinanzierungseffekten von steuerlich definierten Sonderwirtschaftszonen auszugehen. Wenn man die positiven Effekte nicht wieder zunichte machen will und wenn die Maßnahmen sich nicht auf den kommunalen Finanzausgleich auswirken sollen, muss die Kompensation der induzierten Steuermindereinnahmen „von außen“ kommen. Eine Bewertung eventueller positiver Effekte steuerlicher Sonderkonditionen auf unternehmerische Standortentscheidungen muss auf jeden Fall eine Nettobetrachtung sein: Effekte einer notwendigen Kompensation der Steuermindereinnahmen – gleich auf welcher föderalen Ebene sie entstehen – müssen berücksichtigt werden.

Ferner gilt es räumliche Substitutionseffekte zu berücksichtigen, wenn eventuell erreichte Neuansiedlungen reine Standortverlagerungen widerspiegeln. Die „Entzugseffekte“ entstünden zwar außerhalb des Ruhrgebietes, aber eventuell sogar innerhalb Nordrhein-Westfalens – und das kann nicht Bestandteil einer guten Landespolitik sein.

Es gibt weitere Aspekte, die bei einer durch steuerliche Regelungen definierte SWZ beachtet werden sollten. Mit Blick auf die aktuelle Erweiterung der EU dürfte eher die Rückführung regionaler Steuervergünstigungen das Gebot der Stunde sein, wenn sich die Steuerpolitik der EU-25 nicht in einem Dickicht von Sonderregelungen verzetteln will. Die neue Europäische Kommission hat jedenfalls mit ihren jüngsten Entscheidungen gegen räumlich (Beispiel Gibraltar), oder auch branchenspezifisch begründete Sonderregelungen gezeigt, dass sie diese eher abbauen will. Deutschland dürfte insgesamt von dieser Entwicklung profitieren und es gilt durch eine glaubhafte temporäre Beschränkung einer SWZ zu zeigen, dass dieser Prozess nicht mit einer eigenen Initiative für regionale Steuerdifferenzierungen umgekehrt werden soll.

## **8. Welche Maßnahmen sollten Ihrer Meinung nach für eine positive Entwicklung des Ruhrgebiets aufgegriffen werden?**

Ein halbes Jahrhundert Strukturwandels im Ruhrgebiet vermittelt ein breites Spektrum von positiven wie negativen Erfahrungen, von denen altindustrielle Regionen in anderen Teilen Deutschlands und Europas profitieren können. Eine Auswahl einzelner Maßnahmen an dieser Stelle kann zwangsläufig nicht der Komplexität des Problems gerecht werden. Wir würden vor allem auf folgenden Gebieten Prioritäten setzen:

### **Stärkere administrative Integration**

Eine fundamentale Schwäche der historischen überkommenen Strukturen des Ruhrgebiets besteht sicher in der starken administrativen Zersplitterung. Der Vergleich mit zwei anderen großen westeuropäischen Ballungsräumen – London und Paris – verweist auf massive Defizite des Reviers. Die Kommunen sind um sind um Schwerpunkte der montanindustriellen Produktion herum gewachsen. Die Infrastrukturen orientieren sich nicht an den Bedürfnissen einer „Ruhrstadt“, sondern an denen voneinander separierter Großstädte. Die interkommunalen Verkehrsverbindungen können sich nicht mit den Verkehrsnetzen der europäischen Metropolen messen. Der Kampf um eine „industrielle“ Revitalisierung wird jeweils auf kommunaler Basis – Konkurrenz zu den anderen Ruhrgebietsstädten – geführt.

Zu wünschen wäre ein weit höheres Maß an verwaltungsmäßiger Integration im Ruhrgebiet. Die Gründung des Regionalverbands Ruhr ist nur ein erster Schritt in diese Richtung. Die Bewerbung Essens um die Nominierung zur Kulturhauptstadt Europas im Namen des Ruhrgebiets und der gemeinsame Auftritt der Metropolregion Ruhr auf der Internationalen Immobilienmesse in Cannes sind sinnvolle symbolische Akte, die das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner der Ruhrgebietskommunen fördern können. Zu befürworten ist eine wesentlich höhere administrative Integration des Ruhrgebiets, die eine wesentlich bessere Basis als heute für die Bemühungen um eine wirtschaftliche Erneuerung des Ruhrgebiets liefern würde.

### **Standortvermarktung und Imagekampagne „Pro Ruhrgebiet“**

Negative Klischeevorstellungen über vermeintlich ungünstige Charakteristika des Ruhrgebiets sind jenseits der Grenzen des RVR und Nordrhein-Westfalens weit verbreitet. Aufgabe der Politik wäre es, energischer als bislang gegen solche Auffassungen anzugehen. Das heißt natürlich zunächst einmal, dass man alles vermeiden sollte, was geeignet ist, solche Vorurteile zu nähren. Dass das Ruhrgebiet neuerdings wieder unter dem Stichwort „Kohle“ in die Schlagzeilen der deutschen Medien gerät, dient nicht dem anzustrebenden Ruf des Reviers, vor allem eine Hochburg für Zukunftstechnologien zu sein.

Gefordert ist in diesem Zusammenhang ein aktives Standortmarketing, welche die Stärken des Ruhrgebiets offensiv „verkauft“. Ein Beispiel für eine allgemein positiv registrierte Standortmarketingkampagne, an dem sich das Ruhrgebiet orientieren könnte, ist die jüngst durchgeführte Medienkampagne des Landes Baden-Württemberg.

#### **Ausbau der Bildungs- und Forschungsinfrastruktur und Stärkung des Wissenstransfers in die Wirtschaft**

Ein bleibendes Verdienst der Strukturpolitik der vergangenen Jahrzehnte ist zweifellos der Aufbau der Hochschul- und Forschungsinfrastruktur. Auf diesem Feld liegen jedoch weiterhin entscheidende Aufgaben der Politik. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben des Ruhrgebiets fallen im Vergleich zu anderen Ballungsräumen extrem niedrig aus. Zwar kann der Staat die massiven Forschungsdefizite der Ruhrwirtschaft nicht ausgleichen. Er kann jedoch durch den Ausbau der staatlich finanzierten Forschungs- und Bildungsinfrastruktur der Forschung der Privaten Impulse verleihen. Es wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn das Ruhrgebiet ähnlich wie Stuttgart oder in jüngster Zeit Bremen Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung (z.B. Max-Planck-Institute) zu etablieren. Besonderes Augenmerk verdient auch die Förderung des Wissenstransfers aus den Hochschulen in die Wirtschaft.

#### **Sonderwirtschaftszonen begrenzteren Zuschnitts**

Die Realisierung eines ruhrgebietsweiten Sonderwirtschaftszonen-Projekts erscheint bei realistischer Betrachtung eher unrealistisch. Kleinere Projekte in kommunaler bzw. interkommunaler Regie ließen sich aber bei entsprechender Unterstützung durch das Land sehr wohl realisieren. Sie würden nicht nur die Förderszene des Landes um eine innovative Komponente bereichern, sondern könnten auch einen wesentlichen Beitrag zur Attrahierung neuer Industrien leisten.

#### **Clusterstrategie**

Die im Ruhrgebiet realisierte Clusterstrategie zur Förderung neuer Industrien entspricht einem in der Wirtschaftsförderung der entwickelten Marktwirtschaften weit verbreiteten zeitgemäßen Trend. Nach unserer Auffassung sollte der Förderung industrieller (einschließlich tertiärer) Cluster fortgesetzt und ausgebaut werden. Hierbei käme es vor allem auch darauf an, die Kontakte zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern.

#### **Systematische Erfolgskontrollen**

Die Fähigkeit zu lernen, Fehler auszuschalten und effizienter zu agieren ist für den Erfolg von Wirtschaftsförderung von grundlegender Bedeutung. Dies

geht nicht ohne systematische Erfolgskontrolle. Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und die Aktivitäten der Fördereinrichtungen sollten daher systematisch evaluiert werden. Auf diesem Gebiet besteht überall in Deutschland ein erheblicher Nachholbedarf.

### Literaturverzeichnis

- Bauer, Th.K., St. Bender and H. Bonin (2004), Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments. RWI : Discussion Papers 14. RWI, Essen.
- Busch, B. (1992), Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 198. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Döring, Th. und L.P.Feld (2004), Reform der Gewerbesteuer: wie es Euch gefällt! *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (erscheint demnächst).
- Fuest, C. und B. Huber (2003), Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform. In: *Wirtschaftsdienst*, 83: 560–565.
- Hamm, R. und H. Wienert (1989), Strukturelle Anpassung in altindustriellen Regionen im internationalen Vergleich. Schriftenreihe des RWI 48. Berlin: Duncker & Humblot.
- Haywood, R.C. (2000), Free Zones in the Modern World. WEPZA Series on EPZs and Free Zones – Article 5. World Processing Zones Association, Evergreen, Colorado, USA. Internet: [www.wepza.org/article5.html](http://www.wepza.org/article5.html).
- Homburg, St. (2000), Reform der Gewerbesteuer. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 2002: 42–55.
- IHK Nord-Westfalen (1998), newPark: Ein Bekenntnis zur Industrie. *Wirtschaftsspiegel*, Sonderausgabe, 1–10. Münster.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2004), Nichts geht mehr – Aber wie lange noch? Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2004. Kurzfassung: ausgewählte Ergebnisse im Überblick.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (2004), Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen. Der Gemeindefinanzbericht 2004 im Detail. *Städtetag* 2004 (1): 16–92.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2004), Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1434 der Abgeordneten Dr. Tomas Rommelspacher und Rüdiger Segel GRÜNE. Landtagsdrucksache 13/4527. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1998), Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1045 der Abgeordneten Daniel Kreutz, Marianne Hürten, Alexandra Landsberg und Dr. Stefan Bajohr GRÜNE. Sonderwirtschaftszone mit Sozial- und Steuerdumping bei Gelsenkirchen geplant? Drucksache 12/3060. Düsseldorf.
- Monopolkommission (2003), Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft. Sondergutachten der Monopolkommission. Bonn.

- RSU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2004), *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*. Umweltgutachten 2004. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3600 vom 2. Juli 2004.
- Reiß, W. (2002) *Umsatzsteuer*. In K. Tipke und J. Lang, *Steuerrecht*. 17. Aufl., Köln.
- Richter, W. und W. Wiegard (1990), *Cash-Flow Steuern. Ersatz für die Gewerbesteuer?* *Steuer und Wirtschaft* 1990 (1): 40–45.
- RVR – Regionalverband Ruhrgebiet (2004), *Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Febr. 2004 (GV NRW S. 96) geändert durch Gesetz vom 16. Nov. 2004 (GV.NRW S. 644)*. Eigendruck des Regionalverbandes Ruhr.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schmidt, Ch.M. (2005), *Champions League oder Provinztheater? – Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen*. In Nationalbank AG (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2004: An Rhein und Ruhr*. Essen, 98–113.
- Stiftung Marktwirtschaft (Kronberger Kreis) (2003), *Gute Gemeindesteuern*. Bd. 40, Berlin.
- UN – United Nations (1987), *Development and International Economic Co-Operation: Environment. Report of the World Commission on Environment and Development*. [“Brundtland Report”]. A/43/427, 4. August 1987. New York.