

Bernhard Lageman, Thomas K. Bauer,
Wolfgang Dürig, Rainer Kambeck, Jochen Kluge,
Uwe Neumann und Christoph M. Schmidt

Strukturwandel ohne Ende?

Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung
des Ruhrgebiets und ihre Bewertung

Heft 20



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, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sandermann,
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 : Materialien Heft 20

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt
ISSN 1612-3573 – ISBN 3-936454-51-5

Bernhard Lageman, Thomas K. Bauer,
Wolfgang Dürig, Rainer Kambeck,
Jochen Kluge, Uwe Neumann und
Christoph M. Schmidt

Strukturwandel ohne Ende? – Aktuelle Vorschläge zur
Revitalisierung des Ruhrgebiets und ihre Bewertung

RWI : Materialien

Heft 20

Bernhard Lageman, Thomas K. Bauer,
Wolfgang Dürig, Rainer Kambeck, Jochen Kluve,
Uwe Neumann und Christoph M. Schmidt

Strukturwandel ohne Ende?

Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung
des Ruhrgebiets und ihre Bewertung



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die vorliegende Arbeit basiert auf einer 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

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.

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-51-5

Inhalt

	Executive Summary	7
I.	Aktuelle Lage	9
1.	Wodurch ist die aktuelle wirtschaftliche Lage im Ruhrgebiet gekennzeichnet?	7
2.	Ursachen für den Wachstums- und Beschäftigungsrückstand	13
3.	Wirtschaftsförderung: Anforderungen und bisherige Ergebnisse	16
3.1	Fördergrundsätze	16
3.2	Erfolgsmatrix	18
3.3	Förderung von Wachstumsbranchen	21
3.4	Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur	23
3.5	Weiche Standortfaktoren	26
4.	Vorschlag einer Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet	27
4.1	Hintergrund des Vorschlags	27
4.2	Internationale Erfahrungen mit Sonderwirtschaftsgebieten?	29
4.3	Vereinbarkeit mit europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht	30
4.4.	Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer SWZ Ruhr	31
4.5	Grundsätzliche Bewertung des Vorschlags und Evaluierung der Maßnahmen	32
5.	Die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen	35
5.1	Maßnahmen in Landeskompetenz.	37
5.2	Maßnahmen in Bundeskompetenz	44
6.	Prioritäre Maßnahmen zur Förderung des Ruhrgebiets	49
	Literaturverzeichnis.	52

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im RVR, in Nordrhein-Westfalen und Deutschland	11
Schaubild 2:	Drei Wurzeln der regionalen Performance	13
Schaubild 3:	Wie fördere ich richtig?	17

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Einkommen je Einwohner (in Kaufkraftparitäten) im Vergleich zum EU-Durchschnitt	12
Tabelle 2:	Erfolgsmatrix des regionalen Standortwettbewerbs.	20
Tabelle 3:	Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet – die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen	36

Strukturwandel ohne Ende? – Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung des Ruhrgebiets und ihre Bewertung

Executive Summary

Das Ruhrgebiet hat in den vergangenen Jahrzehnten einen bemerkenswerten Strukturwandel durchlaufen. Stellenweise sind durchaus beachtliche Ansätze zu seiner wirtschaftlichen Revitalisierung erkennbar, es präsentiert sich heute wirtschaftlich vielfältiger als je zuvor. Nichtsdestoweniger sind auch weiterhin massive ungelöste Probleme nicht zu übersehen. Der unterdurchschnittliche Wachstumsbeitrag des Ruhrgebiets wirkt sich negativ auf die Leistung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft insgesamt aus.

Der Schlüssel für das Verständnis der gegenwärtigen Strukturprobleme des Ruhrgebiets liegt letztlich im jahrzehntelangen und noch andauernden Schrumpfen der Montanindustrie und den mit ihm verbundenen vielfältigen Prägungen der Ruhrwirtschaft. Die Steuerungsmöglichkeiten solcher Wandlungen durch die Politik sind objektiv zwar begrenzt. Das heißt aber nicht, dass diese nicht fördernd oder hemmend auf den Strukturwandel Einfluss nehmen könnte und, ob sie dies will oder nicht, faktisch stets auch nimmt.

Die Politik hat in den vergangenen Jahrzehnten 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 z.B. Illusionen bezüglich der Unentbehrlichkeit einer im internationalen Vergleich nicht wettbewerbsfähigen Kohleförderung genährt. Die starke Konsensorientierung der Strukturpolitik trug zwar vermutlich zur Stärkung des „Wir-Gefühls“ in der Bevölkerung bei, hat aber den Strukturwandel abgebremsst.

Die Effizienz der Förderpolitiken von EU, Bund, Land und Kommunen ist umstritten. Da die meisten Maßnahmen nicht mittels anspruchsvoller wissenschaftlicher Methoden evaluiert wurden, sind vergleichende Urteile über

ihre Wirkungen 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.

Der Vorschlag, eine „Sonderwirtschaftszone Ruhr“ einzurichten, in der Deregulierungen auf einem 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.

Internationale Erfahrungen entwickelter Marktwirtschaften mit Sonderwirtschaftszonen (SWZ) unterschiedlichsten Zuschnitts fallen allerdings 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 versteckten 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 mögliche Effekte auf die an die SWZ angrenzenden Regionen, die trotz ihrer potenziell hohen Bedeutung noch nicht hinreichend analysiert worden sind.

Voraussetzung für die Realisierung der vorgeschlagenen „SWZ Ruhr“ wäre, dass die Kommunen des RVR das Projekt geschlossen – unter Verzicht auf eigene Projekte wie „newPark“ – mit tragen und auch die Bundesregierung mitwirkt, die bei vielen der Maßnahmen angesichts der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern der eigentliche Akteur 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 ihre grundsätzlichen Konstruktions- und Realisierungsprobleme hin.

Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket enthält viele Ansätze, die im Zuge einer Vertiefung der Reformpolitik über das Ruhrgebiet und NRW hinaus von Interesse sind. Zu bezweifeln ist 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 allerdings eine gewisse Skepsis bezüglich zu hoher Erwartungen angebracht.

Die Einrichtung einer größeren SWZ im Ruhrgebiet wäre eher diskutabel, wenn das Konzept auf ordnungspolitischem Gebiet (insbes. Arbeitsmarktde-regulierung) mutiger ausfiele, handfeste finanzielle Anreize für Investoren (Subventionsproblematik!) damit verbunden wären und gleichzeitig mehrere SWZ in West- und Ostdeutschland eingerichtet würden. Dies würde aber eine entsprechende Initiative der Bundesregierung voraussetzen, müsste sich harmonisch in eine 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.

1. Aktuelle Lage

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 (RVR) haben dabei sehr unterschiedlich abgeschnitten. Ansehnlichen Erfolgen auf einigen Gebieten wie der ökologischen Sanierung, dem Aufbau einer vorher nicht existenten Hochschulinfrastruktur und Ansätzen zur Entstehung neuer Branchen steht eine im Ganzen unterdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Leistung der Ruhrgebiets gegenüber, welche die Wachstums- und Arbeitsmarktbilanz von NRW im Vergleich der deutschen Länder und der europäischen Regionen stark negativ beeinflusst.

An positiven und zukunftsweisenden Veränderungen sind hier insbesondere hervorzuheben:

- der Aufbau 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 einiger Hochschulstandorte, z.B. 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 Potenziale;

- begrenzte Ansätze zur Überwindung der administrativen Fragmentierung (RVR) und der historisch bedingten „Egoismen“ der Ruhrgebietskommunen.

Dieser Wandel hin zu einer heterogeneren Wirtschaftsstruktur dürfte zu einer geringeren Konjunkturanfälligkeit des Reviers beitragen. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsbilanz des Ruhrgebiets nimmt sich trotz dieser positiven Ansätze enttäuschend aus: Es fällt bereits über einen langen Zeitraum hinter andere Regionen in Deutschland, aber auch in NRW zurück. Dies hat sich in den neunziger Jahren eher verstärkt. Man kann durchaus von einer „Abkoppelung“ der wirtschaftlichen Leistung des Ruhrgebiets von der im übrigen NRW und in Deutschland sprechen.

1980 lag das Pro-Kopf-Einkommen (BIP je Einwohner) des Ruhrgebiets um 5,3 % unter dem der übrigen Landesteile von NRW. Dieser Rückstand hat sich bis 2002 auf 17,4 % erhöht. Gleichzeitig verlief die Beschäftigung hier deutlich ungünstiger als in NRW insgesamt (Schaubild 1). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich im Ruhrgebiet von 1,8 Mill. 1980 auf 1,5 Mill. 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.

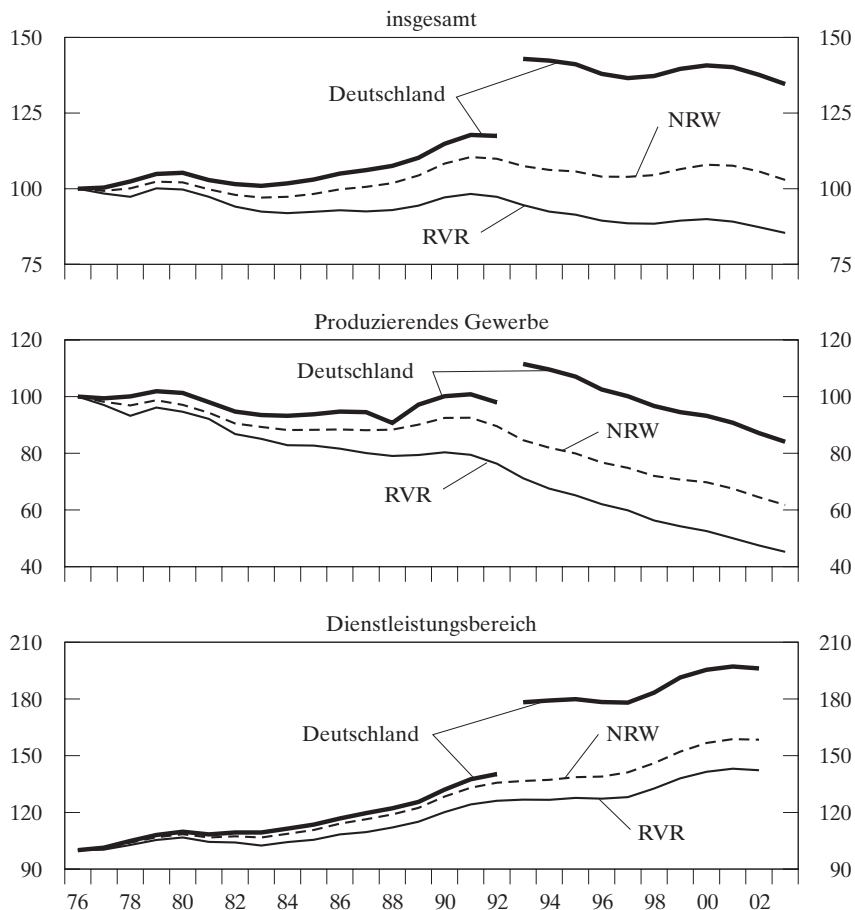
Dabei vollzog sich ein bemerkenswerter sektoraler Wandel. 1980 war im Ruhrgebiet noch fast die Hälfte aller Beschäftigten im Industriesektor tätig, 2002 war es gerade noch ein Viertel. Allerdings expandierte die Beschäftigung im Dienstleistungssektor des Reviers deutlich schwächer als in den anderen Teilen Nordrhein-Westfalens und im Bundesgebiet. Die Schrumpfung der Industriebeschäftigung fiel im Ruhrgebiet dagegen viel deutlicher aus. Die durch „Deindustrialisierung“ des Ruhrgebiets verursachten Beschäftigungsverluste im Produzierenden Gewerbe konnten also nicht durch Gewinne in den tertiären Sektoren kompensiert werden.

Diese für das Ruhrgebiet ungünstige Konstellation hat sich jüngst fortgesetzt. Zwischen 1998 und 2003 nahm die Zahl der SV-Beschäftigten im Ruhrgebiet um 2,4 % ab, im übrigen NRW blieb sie nahezu konstant, in den alten Bundesländern nahm sie sogar um 1,7 % zu¹. Im Jahr 2002 produzierte das Ruhrgebiet real nur 0,8 % mehr Waren und Dienstleistungen als 1991. Die anderen Landesteile verbuchten dagegen ein deutliches Wachstum von 16,2 %. Die schon zuvor bemerkbare Abkoppelung hat sich somit in den neunziger Jahren verschärft.

¹ Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. – Die Abnahme der gesamtdeutschen SV-Beschäftigung um 0,9 % kann nicht als relevante Vergleichszahl herangezogen werden, da sie durch die Anpassungen in den neuen Bundesländern, in denen in diesem Zeitraum eine Abnahme um 12,1 % zu verzeichnen war, verzerrt ist.

Schaubild 1

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im RVR, in Nordrhein-Westfalen und Deutschland
1976 bis 2003¹; 1976 = 100



Eigene Berechnungen.

Auch gegenüber vergleichbaren Industrieregionen in Europa musste das Ruhrgebiet erhebliche Einbußen hinnehmen. 1995 lag das an Kaufkraftparitäten² 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 Regionen schnitten dagegen deutlich besser ab. Während z.B. dieser Wert für Liver-

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

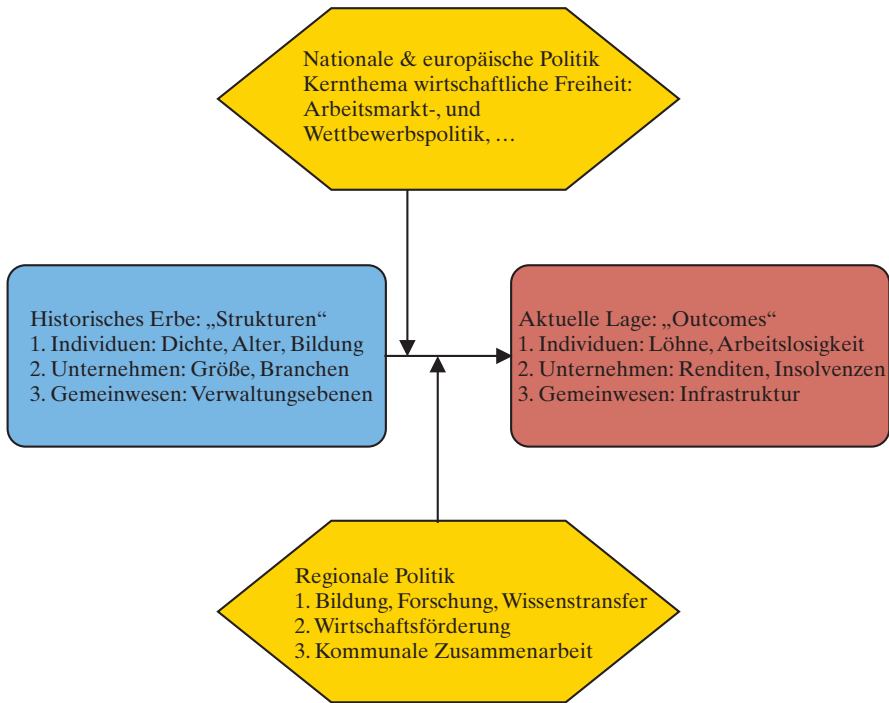
Tabelle 1

Einkommen je Einwohner (in Kaufkraftparitäten) im Vergleich zum EU-Durchschnitt 1995 und 2002		
	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.		

pool 1995 bei 96,5 Indexpunkten lag, erhöhte er sich bis 2002 auf 105,5. Zwei andere zuweilen mit dem Ruhrgebiet verglichene altindustrielle Regionen, Wales und Nord-Pas-de-Calais, haben ihre relativen Positionen zumindest einigermaßen behauptet. Der Index fiel für Wales leicht von 90,7 auf 90,2 und für Nord-Pas-de-Calais von 91,5 auf 90,5. Einige Städte des Ruhrgebiets (Oberhausen, Recklinghausen, Bottrop, Hamm, Herne, Unna) liegen heute in ihrer Wirtschaftskraft weit unter dem EU-Durchschnitt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Ursachen des schlechten wirtschaftlichen Abschneidens des Ruhrgebiets und nach Lösungsmöglichkeiten. Zu letzteren haben die FDP-Fraktion des Landtags Nordrhein-Westfalen am 9. Juni 2004 den Antrag „Sonderwirtschaftsgebiet Ruhr schaffen“ und gemeinsam die Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen am 29. Juni 2004 den Entschließungsantrag „Industrielle Basis im Ruhrgebiet stärken – Dienstleistungssektor ausbauen – Forschung und Entwicklung fördern“ gestellt. Die folgenden Ausführungen orientieren sich weitgehend an der schriftlichen Stellungnahme des RWI Essen zur entsprechenden Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags am 25. April 2005.

Schaubild 2

Drei Wurzeln der regionalen Performance

Quelle: Schmidt 2005.

2. Ursachen für den Wachstums- und Beschäftigungsrückstand

Hätte, so stellt sich zunächst die Frage, der Strukturwandel des Ruhrgebiets bei anderen Rahmenkonstellationen und bei anderen Weichenstellungen der Politik rascher und mit Blick auf die vorliegenden Resultate erfolgreicher verlaufen können? Ein Vergleich von Regionen zeigt jedenfalls deutlich, dass sich Spitzenstellungen im 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 stehen dabei im Mittelpunkt. Ihre einzelnen Leistungen und deren Zusammenspiel sind in ihrer Gesamtheit die Grundlage des regionalen Leistungsstands. Daher ist die Zusammensetzung dieser Pools an Akteuren, gemeinhin als „Strukturen“ bezeichnet, eine ent-

scheidende Ausgangsvoraussetzung für die konkrete Entfaltung der regionalen Prosperität.

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 bereits vor drei Jahrzehnten eine der größten europäischen Metropolregionen, mit einer traditionell eher geringen Bildungsdichte und einer vergleichsweise alten Bevölkerung. Diese demographische Ausgangsvoraussetzung enthielt somit den Kern für die kommenden demographischen Probleme der Region – das Ruhrgebiet ist mittlerweile eine sog. Vorlaufregion im demographischen Wandel. Nur ein massiver Zuzug von jungen Familien könnte diese Tendenz aufhalten (Neumann 2005).

Die Unternehmenspopulation jeder Region wird vor allem durch ihre Branchen- und Größenstruktur charakterisiert. In dieser Hinsicht war das Ruhrgebiet zum Ausgangszeitpunkt unserer Betrachtung vor einigen Jahrzehnten durch eine hohe Konzentration großer Unternehmen und im Hinblick auf die Branchenschwerpunkte durch die Montanindustrie geprägt. Die Entwicklung der Montanindustrien hatte bereits im 19. Jahrhundert zur Entstehung großer städtischer Agglomerationen und eines industriellen Komplexes geführt, der durch den engen räumlichen Verbund von Kohleförderung und Stahlproduktion geprägt war. Die vertikal integrierten Großunternehmen der Kohle- und Stahlindustrie dominierten seitdem die regionale 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 nur schwach vertreten, Forschung und Entwicklung spielten eher eine geringe Rolle.

Schließlich ist auch der Zuschnitt des kommunalen Verwaltungsapparats ein wichtiges Element der regionalen Ausgangsbasis. Das Ruhrgebiet spricht traditionellerweise mit 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 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 den Wandel der Region bis heute zusätzlich. Die innovativen Kräfte des Ruhrgebiets konnten sich daher nicht im eigentlich möglichen Umfang entfalten. Diese (Ausgangs-)Probleme sind seit langem bekannt und können kaum allein dafür verantwortlich gemacht werden, dass die Region momentan nicht im wünschenswerten Maße prosperiert.

Ein erheblicher Einfluss geht aber auch jeweils von der nationalen/europäischen und der regionalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik aus. So wird der Rahmen für einen erfolgreichen Strukturwandel in weiten Teilen durch die landesspezifische, nationale und europäische Politik gesetzt. Die vielfältigen Einschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit und die daraus resultierende schlechtere gesamtwirtschaftliche Lage belasten natürlich gerade Regionen im umfassenden Strukturwandel. Eine bessere nationale Politik hätte nach unserer Auffassung unter anderem eine weiter reichende Deregulierung des Arbeitsmarkts und eine strengere Wahrung des Wettbewerbs zum Ziel gehabt – Themen, bei denen Deutschland hinter den mittlerweile erfolgreicher europäischen Nationen zurücksteht.

Grundsätzlich gilt, dass die wirtschaftliche Erneuerung altindustrieller Regionen letztlich nur durch die Kräfte des Wettbewerbs getragen werden kann. 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 ihn 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 eingeschränkt. Die Europäische Union spielt eine zunehmende Rolle in der Strukturpolitik. Entscheidende Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Einzelnen werden daher jedoch nach wie vor primär auf Bundes- und Europaebene gestaltet.

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen durch das Land und die Gebietskörperschaften 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. So ist der Wandel von der größten schwerindustriellen Industrieagglomeration Mittel- und Westeuropas zum technologisch modernen Wirtschaftsraum des 21. Jahrhunderts trotz der langen Anlaufzeit bislang nur teilweise gelungen.

Die Wirtschaftspolitik des Landes hat in den zurückliegenden Jahrzehnten selbst einen bemerkenswerten Lernprozess durchlaufen. Zunächst stand die Vorstellung im Vordergrund, dass der Montankomplex eine tragende Rolle bei der ökonomischen Revitalisierung des Ruhrgebiets spielen müsse (Hospers 2004: 150–151). Seit Mitte der achtziger Jahre war in Land und Ruhrgebietskommunen eine zielführende Akzentverschiebung hin zur Förderung neuer Industrien bzw. Branchen der Dienstleistungswirtschaft zu beobachten.

Bemerkenswerten Akzentsetzungen in der Strukturpolitik, welche unvermeidbare Wandlungen unterstützt und gefördert haben, stand jedoch 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 indes fiel der Politik sichtlich schwer und bereitet auch heute noch Probleme.

In letzter Konsequenz wollte die lange geübte Konsens- und Ausgleichspolitik alle Interessengruppen, Branchen, Regionen und Kommunen gleichermaßen bedienen und verzichtete deshalb auf klare wachstumsorientierte Akzentsetzungen. Dies sollte nicht zuletzt zu einer starken Identifikation der Menschen mit „ihrem“ Land NRW beitragen. Diese Strategie traf jedoch offenbar in wachsendem Ausmaß auf größere Chancen für hoch ausgebildete und mobile junge Menschen außerhalb der Region. Jedenfalls ist die Altersstruktur des Ruhrgebiets in den letzten Jahrzehnten durch die Fortzüge junger Familien entscheidend geprägt worden (Neumann 2005). Daher hat die Dominanz ausgleichspolitischer im Vergleich zu wachstumspolitischen Zielsetzungen letztlich die Effizienz der Strukturpolitik gemindert. Erst in jüngster Zeit scheint sich – wie übrigens auch in Bezug auf Ostdeutschland – in der Politik ein Umdenken in dieser Frage bemerkbar zu machen.

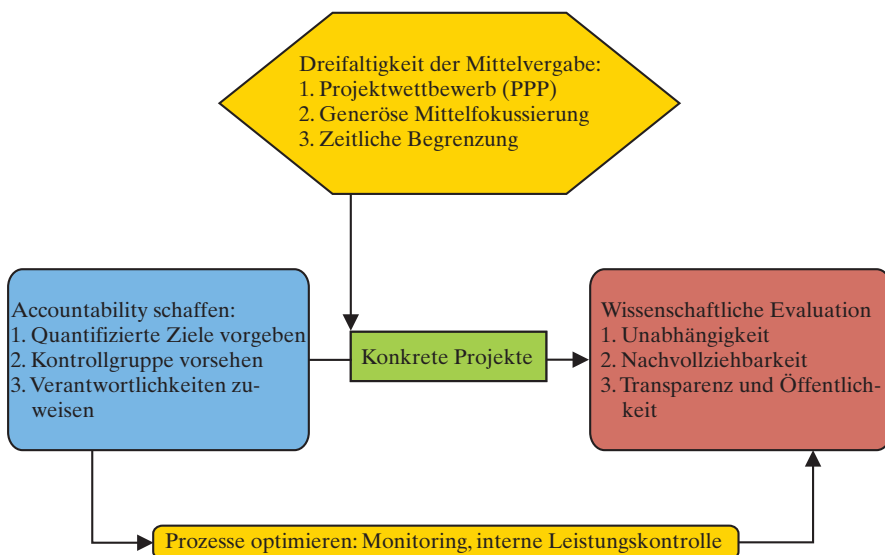
Hervorzuheben ist aber auch, dass die Herausforderungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung des Ruhrgebiets nach dem Zweiten Weltkrieg im früheren Bundesgebiet – abgesehen vom Saarland – nicht ihresgleichen fanden. NRW befand sich insofern in einer ungünstigeren Startposition als die süddeutschen Bundesländer. Vergleicht man den Strukturwandel des Ruhrgebiets mit dem anderer altindustrieller Regionen in Nordamerika und Westeuropa, so nimmt sich die Bilanz wohl nicht so übel, allerdings auch nicht gerade herausragend positiv aus (vgl. die Befunde in Hamm, Wienert 1989).

3. Wirtschaftsförderung: Anforderungen und bisherige Ergebnisse

3.1 Fördergrundsätze

Was hätte anders gemacht werden müssen? Die soziale Abfederung des Strukturwandels war ein wichtiges Ziel, hätte aber unbedingt in einer Generation, also in rund drei Jahrzehnten ihren Abschluss finden müssen. Die Notwendigkeit zum drastischen Umdenken war sicherlich auch Mitte der siebziger Jahre bereits absehbar. Die Begleitung des Strukturwandels durch abfedernde Subventionen hätte daher grundsätzlich einer klaren und stringenten Zeitschiene folgen sollen. Statt dessen wurden u.a. neue Generationen von Bergleuten für den Steinkohlebergbau angeworben – die dann ihrerseits als späteres Faustpfand um weitere Subventionen missbraucht wurden. Diese

Schaubild 3

Wie fördere ich richtig?

Quelle: Schmidt 2005.

Ambivalenz trug für lange Zeit den Keim des politischen Scheiterns in sich, hielt sich aber dennoch bis weit in das 21. Jahrhundert hinein.

Bei aller Einschränkung hinsichtlich des gestaltenden Potenzials der Politik hätte daher in NRW noch konsequenter die Förderung der „Dreifaltigkeit einer erfolgreichen Regionalpolitik“ angestrebt werden 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 zu vermitteln, dass jede regionale Wirtschaftspolitik nur begrenzte Möglichkeiten hat, die Situation zu verbessern, sich eine Region also nicht auf staatliche Hilfe verlassen kann.

Die regionale Wirtschaftsförderung kann wie erwähnt 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 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 wurde und wird in der 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. Förderung kann in der Regel nur zum Ziel führen, wenn (ii) die Mittel konzentriert vergeben werden. Die besten Projekte sollten reichlich gefördert werden, weniger herausragende im Zweifelsfall 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 sowie der praktischen Durchführung der Aktivitäten sollte eine fortlaufende interne Leistungskontrolle stattfinden. Nur wenn die Förderung zielgerichtet und systematisch erfolgt, kann sie funktionieren. Ebenso wichtig ist allerdings eine nachgelagerte Erfolgskontrolle. Diese sollte zwingend von unabhängigen Evaluatoren durchgeführt werden, deren Arbeit den Prinzipien der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz sowie 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.

3.2 Erfolgsmatrix

Mittlerweile steht aufgrund der weltweit verzahnten 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

Tabelle 2

Erfolgsmatrix des regionalen Standortwettbewerbs		
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.		

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 nicht nur die Summe der individuellen Leistungen dieser Akteure, sondern Resultat des systematischen Effekts des Zusammenwirkens der Entscheidungen und Handlungen der Einzelnen. 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 auf Dauer nur durch Ausbildung oder Anwerbung gewinnen. Eine wichtige Voraussetzung für regionale Prosperität ist daher die großzügige Ausgestaltung von Einrichtungen der Bildung, der For-

schung und des Wissenstransfers. 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, 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 dann sicherlich auch gelingen, objektive Informationen zur Qualität von Bildungseinrichtungen zu erhalten.

Hinsichtlich der zweiten Erfolgsdimension, der geeigneten Mischung der Akteure, ist grundsätzlich 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 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 in neue Märkte vorstoßen, neue Produkte entwickeln und 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 Fall 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 ordnet die regionale Wirtschaftsförderung in den Kontext der für erfolgreichen Strukturwandel maßgebenden Faktoren ein. Bei näherem 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 und den Aufbau einer Hochschullandschaft, die sich mit derjenigen anderer deutscher Ballungsräume messen kann. Gleiches trifft auf die kreative Umwidmung herausragender Monumente des Industriezeitalters und das damit verbundene Bekenntnis zu einer Modernisierung des Ruhrgebiets zu, 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.

Mit dieser Darstellung der grundsätzlichen Fördermöglichkeiten und der regionalen Erfolgsmatrix ist der Rahmen gesetzt, in dem die bisherigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik und insbesondere die jüngst vorgeschlagene Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet bewertet werden können.

3.3 Förderung von Wachstumsbranchen

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 (z.B. Chemische Industrie und Metallerzeugung und -bearbeitung) – ausschließlich dem Dienst-

leistungssektor zuzuordnen. Im Zeitraum von 1998 bis 2002 steigerten in Deutschland insbesondere die Wirtschaftszweige Nachrichtenwesen, Kreditgewerbe, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung (F&E), unternehmerorientierte 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 unternehmerorientierten 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, z.B. das Kreditgewerbe, schneiden im Ruhrgebiet schlechter ab als in anderen Regionen.

In den Regionalwissenschaften ist man davon überzeugt, dass die Einführung neuer Technologien, unter Umständen auch neuer Organisationsformen, eine der Hauptdeterminanten 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 auf örtlichen F&E-Aktivitäten basieren. Diese wissensorientierten räumlichen Ballungen von örtlich vernetzten Unternehmen bezeichnet man als „Cluster“.

Das Beispiel Ruhrgebiet verdeutlicht, dass eine Analyse des Branchenbesatzes allein, z.B. durch Messung des Anteils der 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 F&E-Tätigkeiten. 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 Förderung regionaler Wachstumsschwerpunkte und Cluster genutzt werden.

Vielfach wird die Forderung gestellt, dass Strukturpolitik „nachhaltig“ ausgestaltet werden müsse. Über den Begriff einer „nachhaltigen Strukturpolitik“ besteht dabei 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

wohlstandsmehrend auswirkt und dabei unter anderem die ökologische Dimension des Wirtschaftens angemessen berücksichtigt, stets nachhaltig. Einer Strukturpolitik hingegen, welche primär strukturkonservierend wirkt und – zu Lasten der künftigen Generationen – Ressourcen in den Erhalt nicht lebensfähiger Branchen investiert, ist zu bescheinigen, dass sie gegen das Postulat der Nachhaltigkeit verstößt. Die Abgrenzung, was im Einzelnen als „nachhaltig“ zu gelten habe, ist häufig umstritten, weil sie stark von der (subjektiven) Gewichtung der jeweils relevanten Parameter abhängt.

Die mit erheblichen Ressourcen betriebene ökologische Sanierung des Ruhrgebiets kann zweifellos als Paradebeispiel 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 Rückgangs des Steinkohlebergbaus an Rhein, Ruhr und Saar hingegen verstößt eindeutig gegen dieses Prinzip.

3.4 Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur

Die Region profitiert bereits seit längerer Zeit vor allem von solchen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur, die zur Entstehung wissensbasierter Wirtschaftskluster bzw. „innovativer Milieus“ führten 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 metropolitenen – Standorten im Umfeld von Forschungseinrichtungen gegeben sein. Patentrezepte zur Herbeiführung solcher „Schaffung“ innovativer Milieus gibt es jedoch 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. Gleichwohl scheint dieser Ansatz vor dem Hintergrund des derzeitigen Wissenstandes erfolversprechend. Umso wichtiger ist es, eine Clus-

ter-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, altindustrielle Brachflächen wieder nutzbar zu machen und mit diesem „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 Internationale Bauausstellung Emscher-Park, IBA) geschaffen. Die 1971 eingeführte, von Bund, Ländern und Gemeinden finanzierte Städtebauförderung hat offenbar 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. Von 1995 bis 1999 hat die Gemeinschaftsinitiative URBAN zusätzlich zur Aufwertung des Stadtteils Duisburg-Marxloh beigetragen, aktuell gehört Dortmund-Nordstadt zu deren Fördergebieten.

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. Hervorzuheben ist aber, dass dies umso mehr der Fall sein wird, je mehr die Bildungs- und Forschungslandschaft 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 Hochschulen in die Wirtschaft.

Die Voraussetzungen für den Stadtumbau wurden durch Impulse zur Flächenanierung geschaffen (Grundstücksfonds und IBA), die vom Land ausgingen. Dadurch wurde auch erheblich zur ökologischen Erneuerung des Ruhrgebiets beigetragen, womit eine wesentliche Steigerung der Lebensqualität erreicht wurde. Vor allem unter 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 Bundesländer und des Bundes schlechthin anzulasten ist.

Die Bewertung der strukturpolitischen Maßnahmen des Landes ist eine sehr schwierige Aufgabe, da ein Vergleich mit Alternativstrategien nicht möglich ist. Zweifellos wurden bereits beachtliche Erfolge bei der Wandlung des ehemals 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.

Das Ziel des wissensorientierten Strukturwandels wird insbesondere durch das 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 Chancen 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.

Von 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 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 waren, 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 anwendungsorientierte Forschungsinstitute umfassen, erreicht werden. Damit stellt man das Konzept der Clusterbildung in den Mittelpunkt der regionalen Strukturpolitik, konzentriert auf folgende Wirtschaftsbereiche („Kompetenzfelder“): 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 durchaus 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.

3.5 Weiche Standortfaktoren

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 von Subventionen, 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 einmal 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 Beispiel hierfür.

4. Vorschlag einer Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet

4.1 Hintergrund des Vorschlags

Unter den gegenwärtigen Bedingungen wird die wirtschaftliche Revitalisierung der Ruhrgebietskommunen weiter sehr differenziert, im Ganzen aber nur zögerlich voranschreiten. Die „passive Sanierung“ 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 sei an das bereits oben bezüglich der Grenzen der politischen Steuerbarkeit von Strukturwandlungsprozessen Gesagte erinnert. Strukturwandel ist positiv wie negativ durch staatliches Handeln beeinflussbar, aber 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 nicht vorliegen. Patentrezepte, die zu raschen positiven Veränderungen führen könnten, sind jedenfalls bislang nicht aufgetaucht.

Umso mehr kommt es darauf an, dass sich die Politik unmissverständlich zur industriellen Entwicklung (Verarbeitendes Gewerbe und 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 schlichtweg nicht stichhaltig.

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 diese 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 Fall sind regional konzentrierte Maßnahmen geneigt, vor allem die relative Position der Region im Vergleich mit den Individuen und Unternehmen 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 vorgeschlagenen SWZ 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 Verbesserung 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 SWZ, 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 prozessorientierte 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 Förderku-

lisse. Ob indessen die experimentelle Aussetzung von Regulierungen durch eine SWZ 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.

4.2 Internationale Erfahrungen mit Sonderwirtschaftsgebieten

Experimente mit SWZ unterschiedlichster Art werden seit fünf Jahrzehnten in mehr als 100 Ländern durchgeführt. Darunter befinden sich viele Entwicklungsländer, Schwellenländer, aber auch zahlreiche entwickelte Industrieländer wie 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). Der Begriff der „Sonderwirtschaftszone“ ist allerdings wenig präzise; unter ihn werden unterschiedlichste Sachverhalte gefasst (Busch 1992: 5–8, 37). Gemeinsam ist den dabei angesprochenen Phänomenen lediglich, dass es sich um räumlich, zuweilen 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 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 Wachstum. 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 SWZ pragmatischen politischen Erwägungen. So kann ein Gewerbepark mit institutionellen Sonderregelungen zur SWZ avancieren. Dass die neuen Bundesländer nach 1990, wiewohl durchaus einem Sonderreglement unterworfen, nicht dazu deklariert wurden, war wohl eher Resultat politischer Zweckmäßigkeitsüberlegungen. Die Ziel 2-Gebiete in NRW könnten im Sinne des weiten und unscharfen internationalen Sprachgebrauchs betreffs „free zones“ durchaus auch als SWZ etikettiert werden.

Es sind unterschiedliche Typologien von SWZ denkbar. Eine ist im vorliegenden Kontext von besonderen Interesse: die Unterscheidung von SWZ, die primär auf finanzielle Anreize abstellen, und solchen, bei denen räumlich be-

grenzte 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 der Industrialisierung als der den entwickelten Industrieländern angemessene Grundtypus der SWZ.

Obgleich eine Fülle von Literatur über Konzepte, regionale Kontexte und Umsetzung von SWZ existiert, sind empirische Informationen über deren tatsächliche Wirkungen rar. Eine Evaluation mit anspruchsvollen wissenschaftlichen Methoden fand bislang allenfalls in Ausnahmefällen statt. Die mittels deskriptiver Methoden gefällten Urteile darüber, ob die mit den SWZ 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, sind in der einschlägigen Literatur nicht zu finden.

4.3 Vereinbarkeit mit europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht

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

Allerdings sind die im Vorschlag vorgesehenen steuerlichen Elemente – Gewerbesteuerhebesätze, Umstellung der Umsatzsteuervorauszahlungen von Soll- auf Ist-Besteuerung sowie Verlängerung der Frist für die Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung (s.u.) – vergleichsweise „spartanisch“ ausgelegt. Es bestehen durchaus Zweifel, ob die hier anvisierten Anreize ausreichen würden, 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 Deregulierungen mit deutlichen finanziellen Vergünstigungen für Investoren – sprich Subventionen – kombinieren muss, um die gewünschten Effekte zu erzielen. Eine subventionsbasierte SWZ Ruhr wäre allerdings ordnungspolitisch und hinsichtlich der mutmaßlichen regionalen Lenkungseffekte höchst problematisch. Sie würde sich außerdem nicht in die europäische Strukturfondsförderung einfügen. Es ist bekannt,

dass die Fortführung der Ziel 2-Programme in NRW auf europäischer Ebene zur Disposition steht und sich die bis 2005 amtierende Landesregierung sehr um eine solche bemüht hat. Darüber hinaus gehende Forderungen in Gestalt einer SWZ Ruhr mit ansehnlichen Subventionselementen würden gewiss auf den energischen Widerstand der Europäischen Kommission stoßen.

4.4 Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer SWZ Ruhr

Die durch Einrichtung einer SWZ im Ruhrgebiet ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungseffekte lassen sich nicht im vorhinein mittels wissenschaftlicher Methoden verlässlich quantifizieren. Wachstum und Beschäftigungsdynamik sind Ergebnis des Wettbewerbs und hängen von vielen Faktoren ab. Die Tatsache, dass es keine unmittelbar vergleichbaren Präzedenzfälle für eine SWZ Ruhr gibt, macht auch Tendenzaussagen schwierig. Anzunehmen ist allerdings, dass eine SWZ Ruhr, die auf ein breites Spektrum von Deregulierungsmaßnahmen und gewisse steuerliche Anreize (Gewerbesteuerhebesätze) setzte, positive Impulse für Wachstum und Beschäftigung durch Gründung neuer und Erweiterung bestehender Unternehmen auslösen könnte. Wachstum und Beschäftigung würden damit günstiger ausfallen, als dies ohne SWZ der Fall wäre.

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

Soweit eine SWZ Ruhr mit der Gewährung spezieller finanzieller Vergünstigungen wie Steuernachlässen, Abschreibungsvorteilen, öffentlich finanzierter Bereitstellung von erschlossenen Gewerbeflächen u.a. verbunden ist, wird sie selbst zum Bestandteil des Subventionssystems. Die Festlegung vergleichsweise unternehmensfreundlicher Hebesätze für die Gewerbesteuer durch die Kommunen fällt dagegen wohl 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 kombi-

nieren. 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, würde ein systemwidriges Element in die Konstruktion der SWZ eingeführt. Im konkreten Fall der SWZ Ruhr würden die noch auf Jahre hinaus festgeschriebenen Kohlesubventionen den Anspruch, das Ruhrgebiet in ein Experimentierfeld für marktwirtschaftliche Reformen zu verwandeln, konterkarieren. Dies würde nicht für Konsequenz der Politik sprechen.

4.5 Grundsätzliche Bewertung des Vorschlags und Evaluierung der Maßnahmen

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 ausgeführt zahlreiche Präzedenzfälle für deregulierungsorientierte SWZ in anderen entwickelten Marktwirtschaften. Auch in Deutschland wurden derartige Experimente unternommen, allerdings zumeist nicht unter dem Etikett „Sonderwirtschaftszone“. Das prominenteste Beispiel sind die in den frühen neunziger Jahren in den neuen Bundesländern eingeführten Sonderregelungen. Aber auch in Nordrhein-Westfalen, selbst im Ruhrgebiet, gibt es Projekte, die eigentlich den SWZ zuzurechnen wären: „newPark“ in der Region Emscher-Lippe (IHK Nordwestfalen 1998; Landtag Nordrhein-Westfalen 1998, 2004) und – außerhalb des Ruhrgebiets – das Modellprojekt Bürokratieabbau Ostwestfalen-Lippe (s.u.). Die SWZ Ruhr unterscheidet sich allerdings in einem Punkt grundlegend von diesen Präzedenzfällen: Hier soll gleich eine große, bevölkerungsstarke Region mit dem Wirtschaftspotenzial eines kleineren EU-Landes zur SWZ avancieren.

An die Realisierung eines solchen Projekts wären hohe Anforderungen zu stellen. Diese 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. Im Einzelnen:

Das Konzept sollte ausreichend erfolgversprechend sein, damit der Aufwand seiner Initiierung zu rechtfertigen ist

Eine detaillierte Prüfung der Komponenten des Maßnahmenpakets (s.u.) zeigt, dass zwar sehr viele im Hinblick auf die marktwirtschaftlichen Reformen in Deutschland diskussionswürdige Punkte angesprochen werden. Auch ist der grundsätzlichen Reformintention – bei unterschiedlicher Bewertung

der Maßnahmen im Einzelnen – prinzipiell zuzustimmen. Die zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte dürften jedoch eher begrenzt sein (s.o.). Der voraussehbare Aufwand der Einrichtung der SWZ Ruhr wäre hierdurch wohl kaum zu rechtfertigen.

Das Projekt müsste sich sinnvoll in den Rahmen der nationalen und europäischen Strukturpolitik einordnen

Über die Einrichtung von SWZ in den neuen Bundesländern wurde im Zusammenhang mit der Verlangsamung des Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft in Expertengruppen und Politik lange diskutiert. Hierbei wurde zum einen eine prinzipielle Skepsis gegenüber den wirtschaftlichen Effekten solcher SWZ deutlich. Zum anderen deuteten sich massive Probleme bei der praktischen Umsetzung an. Letztlich nahmen die politischen Entscheidungsträger auf Bundesebene und in den Bundesländern von der Idee 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 liegt darin, dass hierdurch problematische räumliche Allokationseffekte zu Ungunsten der nicht geförderten Regionen ausgelöst werden können.

Das Projekt müsste mit deutschem und europäischem Recht kompatibel sein

Eine rechtliche Bewertung der Aussetzung von gebietsbezogenen und befristeten Gesetzen und Vorschriften liegt außerhalb der Kompetenz des RWI Essen. Immerhin ist anzunehmen, dass juristische Probleme auf nationaler Ebene eventuell durch Novellierung der betreffenden Gesetze gelöst werden könnten. Die SWZ wäre in der vorgeschlagenen Fassung wohl prinzipiell mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar (s.o.). Die steuerlichen Anreize nehmen sich dabei allerdings recht bescheiden aus.

Die betroffenen lokalen Akteure müssten bei seiner Umsetzung unabhängig von Parteipolitik und jeweiliger Interessenlage an einem Strang ziehen

Das Ruhrgebiet ist als schwierig für die Initiierung gebietsübergreifender Integrationen 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 das ordnungspolitische Profil des Vorschlags keineswegs einhellige Zustimmung erfahren dürfte.

Soweit betroffen müssten die Bundesregierung und die Europäische Kommission das Projekt aktiv unterstützen bzw. die Bundesregierung gegebenenfalls als Mitinitiator in Erscheinung treten

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. Dies ist angesichts der Brüsseler Skepsis gegen SWZ eher unwahrscheinlich.

Der Anspruch des Projekts, als Testgebiet zur Erprobung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu fungieren, wäre im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluierung umzusetzen

Wenn – wie in diesem Fall offensichtlich – seitens der Politik Zweifel an der Wirksamkeit von Maßnahmen bestehen, bietet es sich in der Tat an, diese zuerst in Modellregionen zu erproben. Bestünden derartige Zweifel nicht, könnte man sie 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 immer die kontrafaktische Frage „Was wäre in der betroffenen Region ohne die Umsetzung der Maßnahmen geschehen?“ beantwortet werden muss, da ja nur die Differenz zwischen 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.

Vor diesem methodischen Hintergrund bietet die Umsetzung von Politikmaßnahmen in Modellregionen prinzipiell eine analytisch überzeugende Möglichkeit, deren Wirksamkeit stichhaltig zu ermitteln. Um diese Chance 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?“ beantwortet und die Wirksamkeit ermittelt werden.

Der vorliegende Vorschlag impliziert wohl, neben dem Gebiet des RVR als Testregion das restliche NRW als Vergleichsregion zu betrachten. Hierzu müsste aber debattiert werden, ob das restliche NRW in wesentlichen, für den Modellversuch relevanten Charakteristika dem Ruhrgebiet tatsächlich vergleichbar ist. Hier sind vermutlich Zweifel angebracht, auch wenn das restliche NRW 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 zu Einflüssen auf die Vergleichsregion (oder zumindest deren angrenzende Gebiete) kommt: Es ist a priori bei-

spielsweise 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 der SWZ betroffen ist.

Die Gesamtbewertung des Vorhabens fällt damit differenziert aus. So naheliegend 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 dar. Weit schwerer wiegt allerdings ein anderer Einwand: Der zu erwartende Nutzen des anvisierten Projekts wird kaum den hierfür in Kauf zu nehmenden Aufwand rechtfertigen können.

Die Idee der Einrichtung einer größeren SWZ im Ruhrgebiet wäre eher erwägenswert, wenn das Konzept auf ordnungspolitischem Gebiet (insbesondere der Arbeitsmarktderegulierung) mutiger ausfiele. 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 SWZ überaus heikle Frage.

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

5. Die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen

Im Folgenden werden zunächst die in die Kompetenz des Landes fallenden Maßnahmen behandelt, dann die den Bund betreffenden. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die im Vorschlag der FDP-Fraktion angesprochenen Maßnahmen, getrennt nach Zuständigkeit auf der Landes- bzw. Bundesebene. Unsere Einschätzung über die jeweilige Maßnahme als vielversprechend, überdenkenswert oder abzulehnen geben wir dabei durch die Farbkodierung „grün“, „gelb“ und „rot“ wieder. Der Maßnahmenkatalog der SWZ Ruhr vereint in der vorliegenden Form insgesamt 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

Tabelle 3

Sonderwirtschaftszone Ruhrgebiet – die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen

Handlungsebene	Zuständigkeit	
	unterhalb der Bundesebene	Bundesebene
Direkte Investitionskosten	Senkung <i>kommunaler Steuern</i> : positive Anreizwirkung zu erwarten, aber ohne Kompensation zu Lasten kommunaler Investitionen	Befreiung von Existenzgründern von <i>Kammerbeiträgen</i> : könnte die Zahl der Existenzgründungen beflügeln; evtl. Gebühren erforderlich
	Aussetzung des <i>Wasserentnahmeentgeltgesetzes</i> NRW: nur Nachweis der beabsichtigten Effekte sollte die Verkürzung der Laufzeit aufhalten	Umstellung der <i>Umsatzsteuervorauszahlungen</i> von der Soll- auf die Ist-Besteuerung: sinnvoll, aber allgemeingültige Neuregelung erforderlich
		Verlängerung der <i>Frist für die Voranmeldung</i> der Umsatzsteuer auf drei Monate: verträgt sich schlecht mit der angestrebten Ist-Besteuerung
Indirekte Investitionskosten	Übertragung des <i>Bürokratieabbaugesetzes</i> OWL auf das Ruhrgebiet: viel versprechende Elemente, Modellphase ist jedoch noch nicht beendet	Aussetzung des <i>Ladenschlussgesetzes</i> an Werktagen: überfälliger Schritt in Richtung wirtschaftliche Freiheit
	Aussetzung <i>statistischer Berichtspflichten</i> für Unternehmen: pauschale Abschaffung kontraproduktiv, alternative Erhebungskonzepte denkbar	Befreiung von Existenzgründern von <i>Arbeitsstättenverordnung</i> : Überprüfung der über EU-Vorgaben hinaus gehenden Regelungen sinnvoll
	Aussetzung des Gesetzes gegen <i>Zweckentfremdung von Wohnungen</i> : weniger als 20 % der Städte und Gemeinden optieren für Anwendung	
	Aussetzung des <i>Landesabfallgesetzes</i> ...: höhere Gebühren, gehemmter Wettbewerb; regionale Überprüfung ökologischer Standards aufwändig	Aussetzung der <i>Abwasserabgabe</i> : Erkenntnisse könnten genutzt werden, um ein wettbewerbskonformes Lenkungsinstrument zu entwickeln
	Ausnahmemöglichkeiten ... für <i>Eingriffe in Natur und Landschaft</i> : hoher Wert der natürlichen Lebensgrundlagen; Einzelfallprüfung notwendig	Aussetzung §7 der Gewerbeabfallordnung – <i>Restmülltonne</i> : Musterbeispiel abfallrechtlicher Überregulierung
	<i>Ersatzmaßnahmen</i> für Eingriffe in Natur und Landschaft außerhalb des betroffenen Raums: Umweltqualität achtet nicht auf regionale Grenzen	
Direkte Arbeitskosten	Aussetzung des <i>Tariffreuegesetzes</i> NRW: verteuerte öffentl. Leistungen, gehemmter Wettbewerb, fragliche compliance; wird aber gerade evaluiert	Ermöglichung <i>betrieblicher Bündnisse</i> für Arbeit: Freistellung von §77,3 BetrVG würde die Berücksichtigung betrieblicher Realitäten fördern
		Neufassung des <i>Günstigkeitsprinzips</i> im Tarifvertragsgesetz: die Arbeitslosen stehen außerhalb des Tarifkartells
Indirekte Arbeitskosten	<i>Abschaffung des zweiten Berufsschultags</i> : trade-off betriebliche Praxis/theoretische Komplexität; vorzuziehen wäre differenzierte Flexibilisierung	<i>Lockerung des Kündigungsschutzgesetzes</i> durch Vertragsoptionsmodell: mehr Arbeitsmarktflexuation wäre gut; Lockerung müsste deutlich sein
		Anpassung der <i>betrieblichen Mitbestimmung</i> : Mitbestimmung positiv, sofern freiwillig vereinbart und Handlungsfähigkeit erhalten bleibt
		Aussetzung des einseitigen <i>Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit</i> : Teilzeitarbeit sind für Unternehmen auch ohne gesetzliche Regelung attraktiv
		Ermöglichung von <i>Befristung von Arbeitsverträgen</i> ... bis zu 4 Jahren: relativ kleiner Schritt, Lockerung des Kündigungsschutzes vorzuziehen
Verwaltungseffizienz	Anwendung ... des Gesetzes zur <i>Beschleunigung der Planungen</i> für Verkehrswege ...: sinnvoll, alternative Finanzierungskonzepte wären hilfreich	
	Umfassendes <i>Gewerbeflächenkonzept</i> für das Ruhrgebiet, ..., interkommunale Gewerbegebiete: müsste von Kommunen verfolgt werden	
	vielsprechend	überdenkenswert
		abzulehnen

sind im Hinblick auf den in Deutschland bestehenden Deregulierungsbedarf zum Teil von breiterem Interesse für die Reformdiskussion. Wir neigen allerdings zu einer gewissen Skepsis bezüglich großer kurzfristig erzielbarer Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

5.1 Maßnahmen in Landeskompentenz

Senkung der Steuersätze der Städte und Gemeinden

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 Gewerbesteuer³. Das entscheidende Lenkungsinstrument der Gemeinden ist bei der Gewerbesteuer deren Autonomie bei der Festlegung der Hebesätze.

Die durchschnittlichen Hebesätze liegen in den Ruhrgebietskommunen nicht nur über dem NRW-Durchschnitt, sondern zählen zu den höchsten in Deutschland (Junkernheinrich, Micosatt 2004). Deshalb dürfte eine temporäre Senkung im Rahmen einer SWZ für sich genommen gerade positive Anreize für die Investitionstätigkeit setzen. Eine SWZ bietet darüber hinaus die Möglichkeit, mit einem Bündel von Maßnahmen die Kosten von Standortentscheidungen erheblich zu senken. Allerdings müsste die Absenkung der Hebesätze zu einer deutlichen Steuerentlastung führen, um positive Lenkungswirkungen zu erzeugen. Dies würde aber 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 sie dies bisher ohnehin schon zu leisten vermag (ausführlich vgl. Döring, Feld 2005; 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 Kommunen für die Erschließung alternativer Finanzierungsquellen enge Grenzen gesetzt sind. Selbst wenn man grundsätzlich auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte noch Einsparpotenziale ausmachen könnte, zeigt die Erfahrung der vorangegangenen Jahre, dass Einsparungen häufig bei Investitionen realisiert werden, was sich wiederum eher nachteilig auf die Standortattraktivität auswirken dürfte.

³ Die Einnahmen der Kommunen erreichten bundesweit bei der Gewerbesteuer 15,1 (2003) bzw. 20,6 Mrd. € (2004), bei den Grundsteuern 8,6 bzw. 8,8 Mrd. €; in NRW waren es 4,3 bzw. 5,7 Mrd. € (Gewerbesteuer) und jeweils etwa 2,4 Mrd. € (Grundsteuern); im Ruhrgebiet erreichten die Gewerbesteuer 2003 etwa 963 Mill. €, die Grundsteuern 681 Mill. €; nach Angaben des BMF, des Innenministeriums NRW und des RVR.

Jedenfalls raten wir davon ab, von allzu großen Selbstfinanzierungseffekten von steuerlich definierten SWZ auszugehen. Wenn man die positiven Effekte nicht wieder zunichte machen will und 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 auch hier wieder, räumliche Substitutionseffekte zu berücksichtigen, wenn eventuelle Neuansiedlungen reine Standortverlagerungen widerspiegeln. Die „Entzugseffekte“ entstünden zwar außerhalb des Ruhrgebiets, aber eventuell sogar innerhalb Nordrhein-Westfalens, was nicht Ziel der Landespolitik sein kann.

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 geboten sein, wenn sich die Steuerpolitik der EU-25 nicht in einem Dickicht von Sonderregelungen verzetteln will. Die Europäische Kommission hat jedenfalls mit ihren jüngsten Entscheidungen gegen räumlich (Beispiel Gibraltar) oder auch branchenspezifisch begründete Sonderregelungen gezeigt, dass sie diese eher abbauen will. Davon dürfte Deutschland insgesamt profitieren. 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.

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) gegründet. Ziel ist unter anderem eine bessere Koordination interkommunaler Planungen. 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 hier Bedarf.

Die Versuche des RVR, die Kommunen zu einem Standortmarketing unter einem einheitlichen Dach zu bewegen (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 erste Schritte in Richtung einer verstärkten interkommunalen Kooperation. Zentralistische Lösungsversuche, die im Vorschlag anklingen, werden wohl an den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten im Lande scheitern.

Die Erarbeitung kommunenübergreifender Gewerbeflächenkonzepte und die Schaffung interkommunaler Gewerbegebiete sind bislang an den historisch bedingten Trennlinien zwischen den Kommunen und ihren teils verständlichen „Egoismen“ gescheitert. Eine stärkere Zusammenarbeit lässt sich, wie die Erfahrung zeigt, nicht von außen dekretieren, sondern müsste von den kommunalen Entscheidungsträgern aus eigenem Antrieb erfolgen. Dies verweist auf erhebliche Problempotenziale einer SWZ Ruhr; die Landespolitik wäre relativ machtlos.

Aussetzung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes des Landes

Das „Wasserentnahmeentgeltgesetz“ vom 27. Januar 2004 wurde mit dem Ziel erlassen, den Verbrauch der natürlichen Ressource Wasser zu regulieren. Das Gesetz verpflichtet die Wasserversorger, einen Betrag je m³ aus dem Untergrund geförderten Wassers zu leisten. Absicht ist, dass die Versorger diese Belastungen in Form von Preiserhöhungen („Wassercent“) weitergeben. Die Last der Abgabe soll letztlich von Verbrauchern und den Wasser nutzenden Produzenten getragen werden. Den erhofften ökologischen Lenkungseffekten – deren Berechtigung, was den Verbrauch angeht, auch kritisch gesehen werden kann – stehen damit zusätzliche Belastungen gegenüber. Im Gesetz festgelegt ist bereits dessen Außer-Kraft-Treten Ende 2009. Grundsätzlich sollte überprüft werden, ob die beabsichtigten Effekte eingetreten sind und nur bei einem klaren wissenschaftlichen Nachweis einer positiven Wirkung auf eine Verkürzung der Laufzeit verzichtet werden.

Eine temporär und 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 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 Ge-

haltstarife zu zahlen. In den Anhörungen des NRW-Landtages zum Tariftreuegesetz gab es überwiegend kritische Stimmen. Insbesondere wurden die hohen Kosten bei Vollzug und Kontrolle des Gesetzes bemängelt. Aber auch die bloße Anwendung scheint den Leistungsanbietern Schwierigkeiten zu bereiten, etwa bei der Übernahme von Verantwortung bei der Auswahl von Nachunternehmen. Zudem verteuere das Gesetz öffentliche Leistungen – mit der Folge, dass weniger Leistungen angeboten werden bei höheren Kosten. Ferner werden offensichtlich ausländische Unternehmen benachteiligt, weil sie ihre Wettbewerbsvorteile aufgrund niedrigerer Lohnkosten nicht nutzen können. Verschiedentlich werden auch Zweifel an der tatsächlichen Beachtung des Gesetzes durch die Kommunen geäußert.

Derzeit wird im Auftrag der Landesregierung die Wirkung des Gesetzes wissenschaftlich evaluiert. Die Ergebnisse dieser Evaluation sollten abgewartet werden, bevor weitere Entscheidungen getroffen werden. Sollte das Gesetz negativ bewertet werden, würde eine generelle Abschaffung nahe liegen.

Übertragung Bürokratieabbaugesetz OWL auf das Ruhrgebiet

Im Regierungsbezirk Detmold werden experimentell über einen Zeitraum von drei Jahren eine Reihe von staatlichen Vorschriften außer Kraft gesetzt oder vereinfacht. Das Bürokratieabbaugesetz OWL stellt also in gewissem Sinne eine verkleinerte und wesentlich stärker fokussierte Ausgabe der SWZ Ruhr dar. Es liegt nahe, die dort 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. Gleichwohl 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.

Aussetzung statistischer Berichtspflichten für Unternehmen

Zwar werden „übermäßige Belastung“ der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten seit langem vorgebracht und seitens der politischen Entscheidungsträger Abhilfe versprochen. Ein überzeugender empirischer Nachweis, dass kleine und mittlere Unternehmen im unterstellten Ausmaß unter den 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 Berichtspflichten ein Preis zu bezahlen ist: eine noch düftigere 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. Eine pauschale Abschaffung entsprechender Erhebungen ohne vorherige kritische Prüfung des Bedarfs ist nicht zu rechtfertigen. Einem Wegfall von Vollerhebungen wichtiger statistischer Informationen müsste durch entsprechende stichprobenbasierte Konzepte begegnet werden.

Übertragung der Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin

Die komplizierten planungsrechtlichen Verfahren haben in NRW wie überall im früheren Bundesgebiet zu überaus langwierigen und komplizierten Realisierungen von Verkehrsprojekten geführt. Größere Infrastrukturprojekte lassen sich heute allenfalls in Zeiträumen von mehreren Jahrzehnten realisieren. Eine räumlich begrenzte Anwendung des für Ostdeutschland geltenden vereinfachten Vorgehens könnte zur schnelleren Umsetzung bislang aufgeschobener 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 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 Haushalten gibt immer wieder Anlass zur Kritik, weil hier die „Überlassungspflichten“ Wettbewerb verhindern. Hinzu kommt, dass die Entsorgungshöhen häufig kleinräumig sind. Beides verursacht überhöhte Kosten, 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 Zulassung privater Entsorgungen auch im Bereich des privaten Hausabfalls in einer SWZ Ruhr würde die Möglichkeit schaffen, zu überprüfen, ob eine solche Öffnung nicht nur aus ökonomischer Sicht eine Verbesserung darstellen würde, sondern auch aus ökologischer Sicht. Zur Einhaltung ökologi-

scher Standards müsste der Staat die Rolle des Kontrolleurs übernehmen. Dies würde 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 im Ruhrgebiet besteht ohne Zweifel darin, dass sich die ökologische Situation und damit die Lebensqualität für die Bewohner wesentlich verbessert hat. Der „trade-off“ zwischen Standortattraktivität für Investoren und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung stellt sich gerade im Ruhrgebiet vor dem Hintergrund des weiterhin erheblichen ökologischen Sanierungsbedarfs besonders kritisch. Maßnahmen, die kurzfristig wirtschaftliche Prosperität versprechen, könnten sich schon bald als Belastung 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. Welche Wirkungen bei Gewährung solcher Ausnahmen erzielt werden, kann nur durch eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung beurteilt werden.

Vergleichbares gilt für die Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft außerhalb des betroffenen Raums. Kompensatorische Maßnahmen sollten jedoch auch *grenznah* zum Ruhrgebiet möglich sein – genauso wie eine Beeinträchtigung der Umwelt nicht an regionalen Grenzen halt macht.

Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsinteresses durch Abschaffung des zweiten Berufsschultags

Die derzeitige Regelung mit zwei Berufsschultagen scheint weder für die auszubildenden Betriebe 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 Tag ausreichen, wenn sich der Unterricht deutlicher auf theoretische Aspekte des Ausbildungsberufs beschränken würde. Weniger Zeit in der Schule bedeutet bessere Möglichkeiten einer intensiven betrieblichen Ausbildung. Auszubildende wären besser in die Arbeitsprozesse des Betriebs eingebunden und könnten das Erlernte in der Praxis länger anwenden. 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 Ausbildungserfolg auswirken.

Deshalb sollte nicht die Halbierung der Schulzeit in einer SWZ Ruhr erprobt werden, sondern den Branchenbedürfnissen angemessene Flexibilisierung. So

könnten ein fester Berufsschultag durch ein Angebot mehrerer Unterrichtsböcke von wenigen Tagen ergänzt und eine Wahlmöglichkeit bei deren Belegung eingeräumt werden – durchaus unter Einbeziehung von Samstagen. Saisonale Belastungen in den Betrieben könnten ebenso berücksichtigt werden wie in Grenzen individuelle Belastungen auf Betriebsebene. Solche flexiblen Regelungen dürften die Kosten der Ausbildung reduzieren und die ökonomischen Anreize, Lehrlinge auszubilden, erhöhen.

Aussetzung der Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Der Wohnungsmarkt ist bekanntermaßen hoch reguliert. Als Hauptargumente werden 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 Zweckentfremdungs-Verordnungen regeln, welche Arten von Wohnungsnutzungen genehmigungspflichtig sind. Dabei 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, die Bereitstellung ausreichenden Wohnraums gegen die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen abzuwägen. Mit der Einbindung des Aussetzungsvorschlags in eine SWZ Ruhr soll die Schaffung von Arbeitsplätzen temporär und regional begrenzt dominieren.

Laut Landesgesetz sind Genehmigungen für die ausschließlich berufliche oder gewerbliche Nutzung von Wohnraum, den Abriss, das vermeidbare Leerstehenlassen und die Verwendung zur dauernden Fremdbeherbergung, insbesondere die gewerbliche Zimmervermietung, notwendig. 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 NRW wurde bei der letzten Änderung der Zweckentfremdungs-Verordnungen im Jahre 2001 ein Optionsrecht eingeräumt. Von den zuvor 252 Städten und Gemeinden entschieden sich lediglich 45 für eine weitere Anwendung. Dies dürfte bereits interessante Anknüpfungspunkte für eine Bewertung der Verordnung bieten.

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

5.2 Maßnahmen in Bundeskompetenz

Den harten Kern des Maßnahmebündels 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 für die Verwirklichung der SWZ Ruhr ein breiter Konsens aller Kommunen eines administrativ eher auseinanderstrebenden Ruhrgebiets nötig wäre, liegt u.E. die Crux einer Umsetzung eines an sich interessanten Konzepts.

Ermöglichung betrieblicher Bündnisse für Arbeit

Betriebliche Bündnisse für Arbeit sollten sowohl bei nicht tarifgebundenen als auch bei tarifgebundenen Unternehmen verstärkt abgeschlossen werden. Das Tarifsystem führt zwar zu Vorteilen für Unternehmen und Beschäftigte 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 würden. Der entscheidende Nachteil des derzeitigen Systems ist jedoch seine Inflexibilität, insbesondere hinsichtlich der spezifischen wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens. Insbesondere bei Unternehmen in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation kann damit das in Deutschland vorherrschende Tarifsystem dessen Bestand 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 letzten Jahren zunehmend 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 zu handeln.

Flexibilisierung des Tarifrechts durch Neufassung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsgesetz

Bei der Flexibilisierung des Tarifrechts wurden in den vergangenen 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 – rechtfertigen. Bei der derzeit erreichten hohen Zahl von Arbeitslosen sollten solche Eingriffe hingenommen werden. 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 deutlich zeigt, haben viele Tarifabschlüsse unter den Bedingungen der Globalisierung 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. Die „reine“ Anwendung der Selbstverwaltung der Tarifpartner sollte aus diesen Gründen nicht höher bewertet werden als die Entfaltungsmöglichkeiten bzw. oftmals Existenzsicherung für den Einzelnen.

Lockerung des Kündigungsschutzgesetzes durch Einführung eines Vertragsoptionsmodells

Grundsätzlich sollten Gesetze, die in anderen wirtschaftlichen Situationen für Arbeitnehmer als positiv angesehen wurden, 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. Bisherige empirische Untersuchungen der Effekte des Kündigungsschutzes bestätigen die These, dass eine Lockerung positive Auswirkungen haben kann. Insbesondere führt sie zu steigender Arbeitsmarktfrequenz, d.h. für Beschäftigte steigt zwar im Durchschnitt die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsplatz zu verlieren, einmal arbeitslos finden sie jedoch auch wesentlich schneller wieder einen Arbeitsplatz. Angesichts der hohen Langzeitarbeitslosigkeit wäre dies sehr begrüßenswert.

Voraussetzung für positive Wirkungen einer Lockerung des Kündigungsschutzes ist allerdings, dass sie auch so deutlich ist, dass sie als Signal wirken kann. Genau diese Voraussetzung wurde zum Beispiel nach Bauer et al. (2004) bei der Mitte der neunziger Jahre vorgenommenen Lockerung 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.

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 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 aufgrund des wirtschaftlichen Umfelds nicht können, unterbleiben Neueinstellungen und werden Bedarfe eher etwa durch Überstunden gedeckt. Die Präferenzen der Arbeitnehmer für Teilzeitbeschäftigung und die notwendige Flexibilität der Arbeitgeber sollten zuvorderst durch freiwillige Vereinbarungen der direkt Beteiligten oder – wenn es überzeugende Argumente dafür gibt – 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 können. 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

Im zuvor genannten Gesetz wurde auch geregelt, dass die Befristung eines Arbeitsvertrags ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes nur bis zu zwei Jahren möglich ist. Eine Ausweitung dieses Zeitraumes auf – wie vorgeschlagen – vier Jahre wäre im Kontext der Diskussion um die mangelnde Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts ein relativ kleiner Reformschritt und hätte dementsprechend vermutlich relativ bescheidene positive Beschäftigungseffekte. Eine grundsätzliche Neufassung der Kündigungsschutzregelungen könnte die Befristungsregelungen gänzlich überflüssig machen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist jedoch unklar, ob bei einer erheblichen Ausweitung dieses Instruments nicht doch erhebliche Effekte erzielt werden können.

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

Ähnlich wie beim Kündigungsschutz ist der Vorschlag einer flexibleren Handhabung der Mitbestimmungsregelungen zu bewerten. Grundsätzlich sehen

wir in der betrieblichen Mitbestimmung ein geeignetes Instrument einer gemeinsam von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gestaltenden Entwicklung eines Betriebes, sofern sich die Kosten der Mitbestimmung in Grenzen halten und die Handlungsfreiheit der Unternehmen gewährleistet bleibt. Ob diese Voraussetzungen bei den derzeitigen 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. Deshalb sollte eine Ausweitung des Spielraums für freiwillige Vereinbarungen zumindest räumlich und temporär begrenzt getestet werden. Damit könnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, um die zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Betrieben notwendigen Maßnahmen einleiten zu können.

Aussetzung des Ladenschlussgesetzes an Werktagen

Die generelle Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen erscheint überfällig. Eine Freigabe an Sonn- und Feiertagen steht nach dem jüngsten Entscheid des Bundesverfassungsgerichts faktisch nicht mehr zur Disposition. Im Landtagsausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie hatte man sich im November 2004 darauf verständigt, entsprechende weitere Beratungen von den Vorgaben der Föderalismuskommission abhängig zu machen. Eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten (an Werktagen) könnte im regionalen Rahmen der SWZ Ruhr erfolgen, wobei Wettbewerbsnachteile für Einzelhändler in den Nachbarregionen kritisch zu prüfen wären. Von einer gänzlichen Freigabe der Ladenöffnungszeiten sind aber wohl keine ins Gewicht fallenden positiven Arbeitsplatzeffekte im institutionellen Einzelhandel zu erwarten. Sie würde indessen ein Zeichen für die Herstellung eines „freieren Wirtschaftsklimas“ setzen und wäre als solche zu begrüßen.

Umstellungen bei der Umsatzsteuer

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, wenn die Leistung des Unternehmens noch nicht bezahlt wurde (sog. Sollversteuerung; Reiß 2002: 650–651). Steuerdestinatar 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 die Leistungsempfänger bei der Zahlung in Verzug sind. Solche Belastungen würden vermieden, wenn die Steuerzahlung bei Eingang des Zahlungsbetrages fällig würde.

Allerdings sollte eine solche Verfahrensumstellung durch eine allgemein gültige Neuregelung des Umsatzsteuergesetzes erfolgen und nicht selektiv in 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 und Kontrollaufwand geben, Umsätze exakt räumlich und zeitlich zuzuordnen.

Die Forderung nach einer generellen Verlängerung der Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung von einem auf drei Monate verträgt sich u.E. schlecht mit dem Plädoyer für eine Ist-Besteuerung bei den Steuervorauszahlungen. Steuerzahlungen sollen grundsätzlich zeitnah zu der Transaktion erfolgen, die die Steuerpflicht begründet.

Befristete Befreiung der Existenzgründern von der Arbeitsstättenverordnung und von von Kammerbeitragszahlungen

Mit der ab 2002 gültigen Neufassung der Arbeitsstätten-Verordnung und deren Novellierung Mitte 2004 wird europäisches Recht umgesetzt. Ausnahmen für Existenzgründer gibt es damit nur, soweit nationale Regelungen über die EU-Richtlinie hinausgehen. Einer Erprobung im Rahmen einer SWZ wären deshalb zu enge Grenzen gesetzt, um Wirkungen identifizieren zu können. Allerdings sollte der mit Wissenschaftlern besetzte Ausschuss für Arbeitsstätten, der bei der Novellierung eingesetzt wurde, mit der Überprüfung der Regelungen beauftragt werden, die über EU-Vorgaben hinausgehen.

Mitglieder von Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Architektenkammern, Landwirtschaftskammern usw. müssen Beiträge entrichten, 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 Gewerbeertrags berechnet wird. Gerechnet pro Mitarbeiter sind die Beiträge auch in kleinen und mittleren Unternehmen allerdings recht niedrig: In den IHK Nordrhein-Westfalens liegen die Grundbeiträge für sie in der Regel zwischen 50 und 300 €. In vielen Fällen werden keine gewerbeertragsorientierten Umlagen gezahlt.⁴

Existenzgründer, die ihr Gewerbe nach dem 1. Januar 2004 angemeldet haben und nicht im Handelsregister eingetragen sind, sind in den ersten beiden Jahren bereits vollständig vom Beitrag befreit, wenn sie eine Gewerbeertrags- bzw. Gewinngrenze von 25 000 € pro Jahr nicht erreichen. Falls diese Grenze nicht überschritten wird, muss der Existenzgründer in den danach folgenden

⁴ Die Verfasser danken Herrn Tillmann Neinhaus, Hauptgeschäftsführer der IHK zu Bochum, für seine Hinweise zu den Beitragszahlungen der Existenzgründer in den IHK.

beiden Betriebsjahren bei einem Jahresertrag von mehr als 5 200 € zwar einen Grundbeitrag zahlen, ist aber von der Umlagezahlung befreit. Der Grundbetrag beläuft sich in den meisten Fällen auf 50 €.

Es liegt nahe, die Auswirkungen der Befreiung der meisten Existenzgründer von den Kammerbeiträgen auf das Gründungsgeschehen, die Überlebenschancen der Gründungen sowie auf Einnahmen und Leistungsangebote der Kammern zu überprüfen, ehe über weitere selektive Befreiungen nachgedacht wird. Erkenntnisse der Gründungsforschung lassen eher vermuten, dass von der finanziellen Entlastung nur geringe Impulse auf die wirtschaftliche Konsolidierung der Gründungen ausgehen. Dass gründungswillige Personen wegen der Kammerbeiträge von ihren Projekten Abstand nehmen, erscheint unwahrscheinlich.

Aussetzung der Abwasserabgabe und des § 7 der Gewerbeabfall-Verordnung

Vor dem Hintergrund der gerade im Ruhrgebiet erzielten gravierenden Verbesserungen der Wasserqualität und der seit Inkrafttreten 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. Ihre Aussetzung 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 bei Evaluierung einer räumlich und zeitlich begrenzten Aussetzung der Abwasserabgabe gewonnenen Erkenntnisse sollten genutzt werden, um die Abgabe zu einem markt- und wettbewerbskonformen Lenkungsinstrument weiterzuentwickeln, wie dies beispielsweise auch vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen gefordert wird.

Die seit Anfang 2003 gültige Gewerbeabfall-Verordnung verpflichtet Gewerbebetriebe dazu, Abfälle einer nach Arten getrennten Verwertung zuzuführen. Für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen ist die Verordnung ein „Beispiel abfallrechtlicher Überregulierung“ (RSU 2004, Ziff. 684). Offensichtlich ist mit ihr eine Reihe von Problemen verbunden. Der hier zur Aussetzung in einer SWZ vorgeschlagene Paragraph zwingt Erzeuger und Besitzer von gewerblichen Siedlungsabfällen, die nicht verwertet werden, diese dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen (§ 7 GewAbfV). Wir stimmen dem RSU ausdrücklich zu.

6. Prioritäre Maßnahmen zur Förderung des Ruhrgebiets

Ein halbes Jahrhundert Strukturwandel 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 kann zwangsläufig nicht der Komplexität des Problems gerecht werden. Prioritäten sollten vor allem auf folgenden Gebieten gesetzt werden.

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 F&E-Ausgaben im Ruhrgebiet 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 wünschenswert, wenn das Ruhrgebiet ähnlich wie Stuttgart oder in jüngster Zeit Bremen weitere Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung (z.B. Max-Planck-Institute) attrahieren könnte. Besonderes Augenmerk verdient auch die Förderung des Wissenstransfers aus den Hochschulen in die Wirtschaft.

Clusterbildung

Die im Ruhrgebiet realisierte Clusterstrategie zur Förderung neuer Industrien entspricht einem in der Wirtschaftsförderung der entwickelten Marktwirtschaften weit verbreiteten, zeitgemäßen Vorgehen. Dabei sollte die 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 grundlegend. 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 erheblicher Nachholbedarf.

Standortvermarktung und Imagekampagne für das Ruhrgebiet

Negative Klischees 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 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 gerät, dient nicht dem anzustrebenden Ruf, vor allem eine Hochburg für Zukunftstechnologien zu sein. Gefordert ist in diesem Zusammenhang ein aktives Standortmarketing, welches die Stärken des Ruhrgebiets offensiv „verkauft“. Ein Beispiel für ein allgemein positiv registriertes Standortmarketing, an dem sich das Ruhrgebiet orientieren könnte, ist die jüngst durchgeführte Kampagne des Landes Baden-Württemberg.

Stärkere administrative Integration

Eine fundamentale Schwäche des Ruhrgebiets besteht sicher in der starken administrativen Zersplitterung. Der Vergleich mit zwei anderen großen westeuropäischen Ballungsräumen – London und Paris – belegt dies. Die Kommunen sind um Schwerpunkte der montanindustriellen Produktion herum gewachsen. Die Infrastrukturen orientieren sich nicht an den Bedürfnissen einer „Ruhrstadt“, sondern an denen separierter Großstädte. Die interkommunalen Verkehrsverbindungen können sich nicht mit denen 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. Die Gründung des RVR 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 Vorgehensweisen, wie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner der Ruhrgebietskommunen gefördert werden kann. Zu befürworten ist eine verstärkte administrative Integration, die eine wesentlich bessere Basis für die Bemühungen um eine wirtschaftliche Erneuerung liefern würde.

Sonderwirtschaftszonen begrenzten Zuschnitts

Die Einrichtung einer ruhrgebietsweiten SWZ in der vorgeschlagenen Form erscheint 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.

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 (2005), Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt! *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6: 207–232.
- Fuest, C. und B. Huber (2003), Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform. *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.
- Homburg, St. (2000), Reform der Gewerbesteuer. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 2002: 42–55.
- Hospers, G.-J. (2004), Restructuring Europe's Rustbelt. The Case of the German Ruhrgebiet. *Intereconomics* 2004 (3): 147–156.
- IHK Nord-Westfalen (1998), newPark: Ein Bekenntnis zur Industrie. *Wirtschaftsspiegel*, Sonderausgabe, 1–10.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2004), *Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2004*: Nichts geht mehr – Aber wie lange noch? RVR, Essen.
- 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.
- Neumann, U. (2005), Ökonomisch-demographische Segregationsmechanismen – Aktuelle Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region. RWI : Materialien 18. RWI, Essen.
- Reiß, W. (2002) Umsatzsteuer. In K. Tipke und J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*. 17. Auflage. Köln: Otto Schmidt, 553–652.
- Richter, W. und W. Wiegard (1990), Cash-Flow Steuern. Ersatz für die Gewerbesteuer? *Steuer und Wirtschaft* 1990 (1): 40–45.

- RSU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2004), *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*. Umweltgutachten 2004. BT-Drucksache 15/3600. Deutscher Bundestag, Berlin.
- 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. Essen
- 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 – Frankfurter Institut (Hrsg.) (2003), *Gute Gemeindesteuern*. Kronberger Kreis-studien 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.