

Das Ende der  
Steinkohleförderung im  
Ruhrgebiet –

realistische  
Erwartungen an  
Regional- und  
Strukturpolitik

Autoren

Elke Dahlbeck  
Stefan Gärtner

**Auf den  
Punkt**

- Das Ruhrgebiet ist von einer hoch belasteten Industrieregion zu einer wissensbasierten und lebenswerten Metropolregion geworden. Dazu hat auch die Strukturpolitik beigetragen.
- Das Produzierende Gewerbe nimmt mittlerweile eine geringere Bedeutung ein als in NRW insgesamt.
- Neue Technologiezentren und Branchen haben sich aus den regionalen Entwicklungspfaden weiterentwickelt. Hierzu gehören u.a. die Umweltwirtschaft, Informationstechnik (IT) oder Logistik.
- Die Wirtschafts- und Sozialstruktur des Ruhrgebiets ist funktional ausdifferenziert. Während das südliche Ruhrgebiet auf Erfolge zurückblicken kann, verfestigen sich die multiplen Problemlagen im Norden.
- Das Ruhrgebiet benötigt einen neuen und realistischen Entwicklungsschub, der der Ausdifferenzierung der Wirtschafts- und Sozialstruktur Rechnung trägt.

Zentrale Einrichtung der  
Westfälischen Hochschule  
Gelsenkirchen Bocholt  
Recklinghausen in  
Kooperation mit der  
Ruhr-Universität Bochum

## 1. Hintergrund

Bereits Ende der 1950er Jahre hatte der Steinkohlebergbau mit rund 500.000 Bergleuten seinen Beschäftigungshöchststand im Ruhrgebiet erreicht. Wenn Ende 2018 die letzte Ruhrgebiets-Zeche in Bottrop schließt, gibt es bis auf die wenigen Bergleute, die für die Sicherheit und den Abtransport von Maschinen sorgen, keine aktiven Bergleute mehr im Ruhrgebiet. Dafür ist mit fünf Universitäten und 22 Hochschulen mit insgesamt rund 275.000 Studierenden<sup>1</sup> eine der dichtesten Hochschullandschaften seit Gründung der ersten Universität im Ruhrgebiet Mitte der 1960er Jahre entstanden. Das klingt nach einem erfolgreichen Strukturwandel. Und tatsächlich verfügt das Ruhrgebiet seit langem über eine dichte Forschungs- und Wissensinfrastruktur, diverse Spielstätten der Sub- und Hochkultur und über ausgeprägte Freizeitangebote. Die Landschaft wurde in vielen Bereichen dekontaminiert, es wurden Landschaftsparks entwickelt, das Emscherflusssystem wird in einem Kraftakt umgebaut und die Luftqualität hat sich massiv verbessert, so dass „der Himmel über der Ruhr“ häufig wieder blau ist, wie es Willy Brandt 1961 forderte.

Sinnbildlich gesprochen ist der Himmel über der Emscher, also über dem nördlichen Ruhrgebiet, jedoch noch recht grau, denn das Ruhrgebiet ist tief gespalten: So trennt die als Sozialäquator bezeichnete Autobahn A-40 (Bogumil et al. 2012) das eher gutsituierte südliche Ruhrgebiet vom noch immer stark herausgeforderten nördlichen Ruhrgebiet. So zeigen u.a. die Ergebnisse des Sozialberichts NRW 2016 (MAIS 2016), dass der Anteil der SGB II-Leistungsbezieher an der Bevölkerung unter 65 Jahren in manchen Quartieren im südlichen Ruhrgebiet bei lediglich 0,7 % liegt, während dieser in den nördlichen Quartieren des Ruhrgebiets fast 50 % erreicht.

Die in den strukturschwachen Quartieren lebenden Menschen verfügen häufig nicht über ein hinreichendes Qualifikationsniveau, um in den im Strukturwandel geschaffenen wissensbasierten Dienstleistungen Arbeit zu finden. In Folge des Rückgangs der seinerzeit relativ gutbezahlten Einfacharbeitsplätze im Produktionssektor und der steigenden Anzahl an Transferleistungsbeziehern kommt es insbesondere in den alten Arbeiterquartieren zu einem hohen Verlust an Kaufkraft, wodurch eine hochwertige Nahversorgung gefährdet wird, was wiederum die Lebensqualität negativ beeinflusst. Diese Negativspirale gilt es aufzuhalten.

Trotz dieser immer noch bestehenden Herausforderungen verlief der Strukturwandel im Ruhrgebiet aus internationaler Perspektive durchaus erfolgreich, was sich u.a. an den vielen Gruppen aus China, Osteuropa und sonst überall aus der Welt zeigt, die in das Ruhrgebiet (und ins IAT) kommen, um sich erklären zu lassen, wie man solch einen Wandel sozial verträglich gestaltet. Und in anderen Montanregionen ist der Strukturwandel mit deutlich stärkeren sozialen Verwerfungen einhergegangen als im Ruhrgebiet. Der folgende Beitrag soll dazu dienen, die strukturpolitischen Erfahrungen des Ruhrgebiets seit den 1960er Jahren zu bilanzieren und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die noch bestehenden Herausforderungen des weiter anhaltenden Wandels besser bewältigt werden könnten. Hierzu wird zunächst einleitend für ein gemeinsames Verständnis eine Definition der Begriffe Strukturwandel, -politik und Regionalentwicklung gegeben. Aufbauend darauf wird entlang ausgewählter Indikatoren der Strukturwandel im Ruhrgebiet nachgezeichnet, bevor dann die wichtigsten strukturpolitischen Weichenstellungen dargestellt und bilanziert werden sollen. Abschließend erfolgt ein Ausblick.

<sup>1</sup> Quelle. Statistik des Regionalverbands Ruhr auf Datenbasis der Hochschulstatistik von IT.NRW.

## 2. Strukturwandel, Strukturpolitik, Regionalentwicklung

Die Entwicklung einer Volkswirtschaft ist „durch dauernden strukturellen Wandel gekennzeichnet, das heißt im Zeitablauf ändert sich fortwährend die sektorale und regionale Aufteilung von Entstehung und Verwendung des Sozialproduktes“ (Thoss/Ritzmann 1984: 1). Diese eigendynamische Anpassung kann aber, sei es aufgrund externer Schocks (z.B. Einführung der DM in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und damit eine nicht mehr wettbewerbsfähige Exportwirtschaft), sei es aufgrund nicht rechtzeitig erkannter struktureller (technologischer) Veränderungen bzw. Brüche (z.B. günstige Steinkohle auf den Weltmärkten) oder sei es aufgrund gesellschaftlicher bzw. politischer Veränderungen (z.B. Reaktion auf Klimawandel), zu unerwünschten sozialen, regionalen und gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen führen (Gärtner 2014). Strukturbrüche sind nicht nur dann wahrscheinlich, wenn bevorstehender Strukturwandel nicht rechtzeitig erkannt wird, sondern auch dann, wenn versucht wird, den Wandel zu verhindern. Dies war im Ruhrgebiet lange Zeit der Fall. So wurde beispielsweise 1974 der „Kohlepfennig“ eingeführt, um die heimische Kohle zu verbilligen und gegenüber der internationalen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu halten. Und die „Bodensperre“ hat im Ruhrgebiet bis Ende der 1950er Jahre Neuansiedlungen verhindert. Die Großkonzerne der Kohle- und Stahlwirtschaft konnten durch ihren großen Grundstücksbesitz gemeinsam mit den Städten verhindern, dass sich Unternehmen aus anderen Branchen ansiedelten.

Je nach gesellschaftlichem und politischem Leitbild greift der Staat ein, um Regionen mit Strukturbrüchen oder Entwicklungsdefiziten zu unterstützen. Unter „Strukturpolitik“ sind politische, einschließlich rechtlicher und institutioneller Interventionen zu verstehen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. So ist Strukturpolitik der Ausschnitt der Wirtschaftspolitik, der sich selektiv auf bestimmte Bereiche bezieht (z.B. schwächere Regionen oder Branchen mit Entwicklungsdefiziten) und unterteilt sich in sektorale und regionale Strukturpolitik.

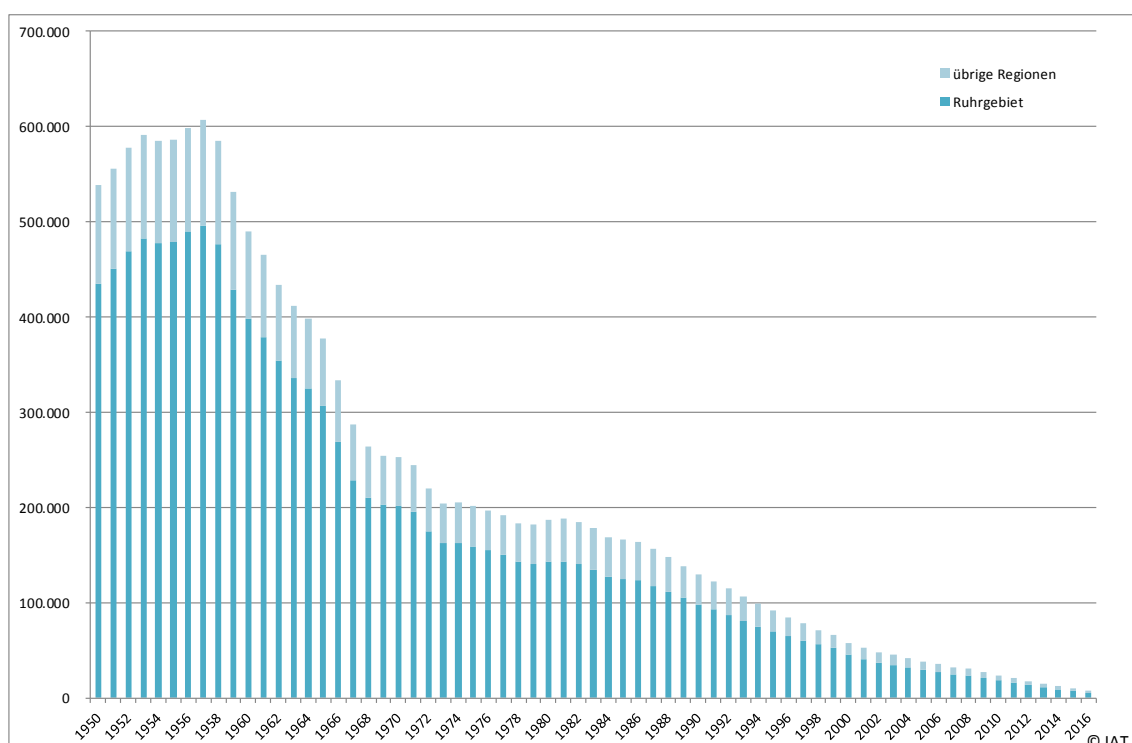
Eckey (1995) bezeichnet regionale Strukturpolitik als die Schnittmenge von Wirtschafts- und Raumordnungspolitik. Eickhof (2005: 3), der den Begriff Regionalpolitik anstatt regionaler Strukturpolitik verwendet, versteht darunter „die Gesamtheit aller Maßnahmen, die darauf abzielen, die Entwicklung in einem Teilgebiet einer Volkswirtschaft zu beeinflussen.“ Dazu werden meist bestimmte Räume finanziell gefördert und Finanzströme umgeleitet. Die Regionalwissenschaft unterscheidet zwischen geplanten und ungeplanten raumwirksamen Finanzströmen. Zu den Finanzströmen mit geplanten Raumwirkungen zählen u.a. der Finanzausgleich, großräumige Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen sowie Maßnahmen im Rahmen der Struktur- und Raumordnungspolitik. Finanzströme mit ungeplanten Raumwirkungen beinhalten z.B. Steuern, staatliche Subventionen und Sozialversicherungssysteme. Letztere schichten Kaufkraftpotenziale räumlich um und stabilisieren schwache Regionen nachfrageseitig.

Strukturpolitik kann Strukturwandel auf Dauer nicht verhindern, sondern nur gestalten. Regionen müssen daher Wandel zulassen und dabei ist offensichtlich, dass auch ein „sozialverträglicher“ Wandel Verlierer und Gewinner nach sich ziehen wird. Dies ist eine bittere Wahrheit, die häufig politisch nicht ausgesprochen wird. Dies soll nicht heißen, dass strukturpolitische Interventionen, die in Deutschland auch verfassungsrechtlich geboten sind, wirkungslos und sinnlos sind, im Gegenteil!

### 3. Strukturwandel im Ruhrgebiet

Der Ausstieg aus der Steinkohle vollzieht sich bereits seit Ende der 1950er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Höchststand der Beschäftigten im Steinkohlebergbau mit bundesweit rund 600.000 Beschäftigten, davon rund 500.000 allein im Ruhrgebiet, gemessen (vgl. Abbildung 1). Mit den ersten Kohlekrisen halbierte sich die Anzahl der Beschäftigung bereits bis Ende der 1960er Jahre: So sank die Beschäftigtenanzahl zwischen 1957, dem Jahr des Beschäftigtenhöchststandes, von 495.800 auf 210.300 im Jahr 1968 (-57,6 %). Die massiven Verluste führten im Jahr 1968 dazu, dass das erste aktive strukturpolitische Programm für das Ruhrgebiet auf den Weg gebracht wurde (vgl. unten).

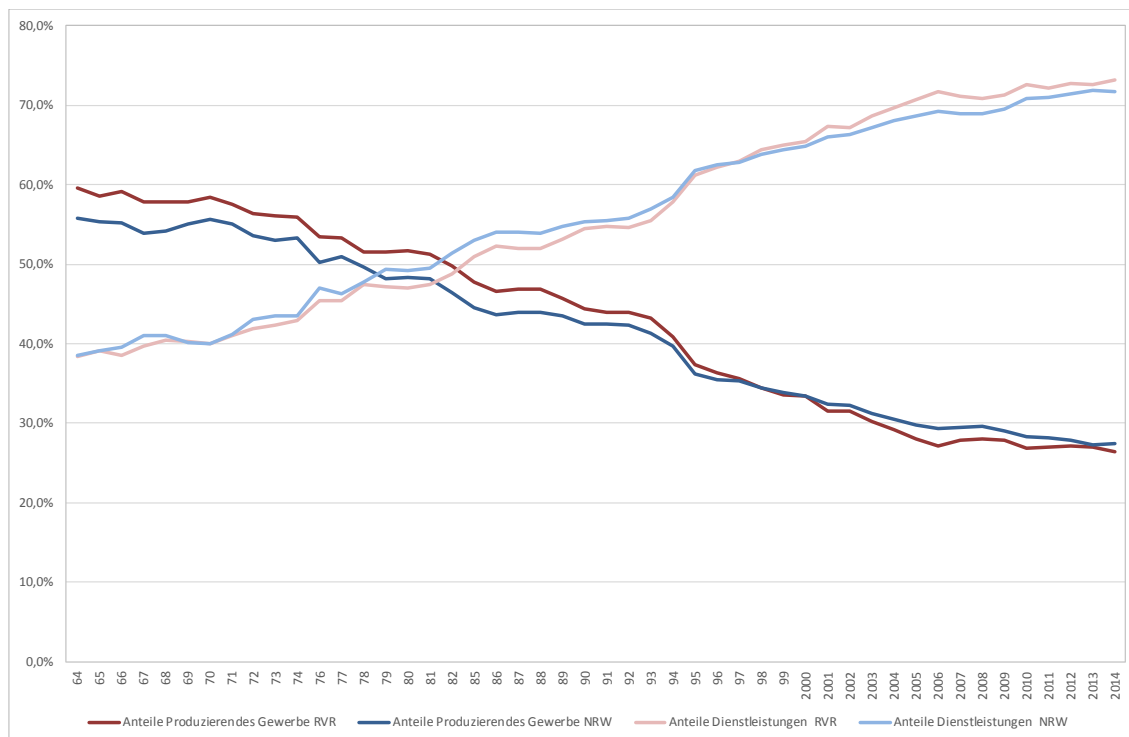
Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigten im Steinkohlebergbau, 1950-2016



Quelle: Statistik der Steinkohlewirtschaft e.V.

In den 1970er Jahren begann der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Seitdem steigt der Anteil der Erwerbstätigen, unterbrochen von leichten konjunkturellen Schwankungen, im Dienstleistungssektor an, während der Anteil der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe stark rückläufig ist. Dieser Trend ist sowohl für NRW als auch für das Ruhrgebiet zu beobachten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der der Anteile der Erwerbstätigen im Produzierenden Sektor und Dienstleistungssektor, Ruhrgebiet und NRW, 1964-2014



Quelle: Statistik des Regionalverbands Ruhr, eigene Darstellung

Für das Ruhrgebiet ist hierbei festzuhalten,

- dass der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft<sup>2</sup> später als in NRW einsetzte.
- dass die prozentualen Verluste an Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe im Vergleich zu NRW im Beobachtungszeitraum 1964-2014 stärker ausfielen (Ruhrgebiet: -57,2 %, NRW: -42,7 %). Gleichzeitig war der Zuwachs im Dienstleistungssektor mit einem Beschäftigungsplus von 84,2% geringer als im landesweiten Durchschnitt von 116,4 %.
- dass der Anteil der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe im Ruhrgebiet mit 26,4 % mittlerweile unterhalb des landesweiten Durchschnitts von 27,4 % liegt.

Die veränderte Wirtschaftsstruktur hat für das Ruhrgebiet maßgebliche Folgen. So lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem 2015 mit rund 66.000 Euro deutlich unterhalb des NRW-weiten Niveaus von 70.500 Euro. Zudem blieb das Wachstum des nominalen BIP in den letzten Jahren unterhalb des Landesdurchschnitts.<sup>3</sup> Auch die Gründungsneigung liegt mit 4,4 Gründungen je Einwohner unterhalb des NRW-Durchschnitts von 4,9 Gründungen in 2014<sup>4</sup>. Hierbei ist zum einen auffällig, dass die Gründungsneigung trotz höherer Arbeitslosenquoten von 9,8 % im Ruhrgebiet bzw. von 7,3 %<sup>5</sup> in NRW im Ruhrgebiet gering ist, obwohl eine hohe Arbeitslosigkeit üblicherweise den „Druck“ erhöht, den Weg der Existenzgründung zu suchen. Zum anderen ist zu bemerken, dass die

<sup>2</sup> Gemessen am höheren Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor als im Produktionssektor.

<sup>3</sup> Datenquelle: Statistik des Regionalverbands Ruhr.

<sup>4</sup> NRW.BANKResearch 2018 auf Basis der Datenquelle IT.NRW.

<sup>5</sup> Datenquelle für die Arbeitslosen (Stand September 2017): Statistik des Regionalverbands Ruhr.

„Überlebensraten“ von Gründungen im Ruhrgebiet geringer sind als im Landesdurchschnitt. So waren im Ruhrgebiet 2014 nur noch 35,1 % der 2009 gegründeten Unternehmen aktiv. In NRW waren immerhin noch 37,5 % der Unternehmen 2014 auf dem Markt aktiv. Insgesamt wird bei der Betrachtung der „Überlebensraten“ deutlich, dass sowohl in NRW als auch im Ruhrgebiet bereits 40 % der Unternehmen in den ersten beiden Jahren scheitern (NRW.BANK.Research 2018: 31). Dies lässt darauf schließen, dass Unternehmen nicht nur bei Gründung eine intensive Beratung benötigen, sondern auch in der Anfangsphase eine Begleitung, die sie ausreichend unterstützt.

Die Wirtschaftskraft und -entwicklung stellt sich im Ruhrgebiet somit bis heute deutlich schlechter dar, als in NRW insgesamt. Dabei ist zu beachten, dass sich die Wirtschaftsstruktur innerhalb der verschiedenen Teilräume des Ruhrgebiets mittlerweile stark unterscheidet, wie anhand der aufgeführten Standortkoeffizienten<sup>6</sup> für verschiedene Wirtschaftsbereiche in den 15 Kreisen und kreisfreien Städten deutlich wird<sup>7</sup> (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Standortkoeffizient Kreise und kreisfreie Städte des Ruhrgebiets in ausgewählten Wirtschaftsbereichen, 2017*

Wirtschaftsbereich	BO	BOT	DO	DUI	EN	E	GE	HA	HAMM	HER	MH	OB	RE	WES	UN
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft	1,0	5,4	1,5	1,0	0,8	2,3	1,7	0,8	1,4	3,3	1,0	2,8	1,5	1,8	1,9
Herstellung von überwiegend häuslich konsumierten Gütern (ohne Güter der Metall-, Elektro- und Chemieindustrie)	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,6	0,4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,7	1,1	0,7
Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie	0,6	0,5	0,6	1,2	1,8	0,4	0,5	1,3	0,7	0,4	1,4	0,6	0,4	0,7	1,0
Herst. v. Vorleistungsgütern, insb. v. chem. Erzeugnissen u. Kunststoffwaren (ohne Güter der Metall- u. Elektroindustrie)	0,3	1,1	0,4	0,7	1,3	0,4	1,4	0,6	0,8	0,8	0,2	0,7	2,3	1,0	0,6
Verkehr und Lagerei	1,0	0,7	1,3	1,6	0,8	1,0	1,1	1,4	1,4	1,4	0,7	0,8	1,0	1,0	1,9
Information und Kommunikation	1,0	0,3	1,3	0,5	0,4	1,4	0,6	0,5	0,3	0,7	0,8	0,6	0,4	0,5	0,6
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	0,7	0,6	1,5	1,1	0,6	1,0	0,7	0,6	0,8	0,5	0,7	0,5	0,7	0,7	0,6
Erziehung und Unterricht	2,0	0,4	1,5	0,9	0,5	1,4	1,3	1,2	0,9	0,9	0,6	0,9	0,9	0,7	0,7
Gesundheitswesen	1,4	1,3	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2	1,4	1,8	0,8	1,1	1,4	1,1	1,0

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung

- Der Wirtschaftsbereich Bergbau, Energie- und Wasserversorgung sowie Energiewirtschaft ist im Jahr 2017 noch überproportional in Bottrop mit einem Koeffizienten von 5,4 vorzufinden. Mit Schließung Ende von Prosper Haniel Ende des Jahres wird sich das nächste Jahr jedoch stark ändern. Trotzdem konnten sich aus diesem Wirtschaftsbereich heraus neue Branchen im Ruhrgebiet wie z.B. die Umweltechnik Entsorgungswirtschaft oder Recycling entwickeln (Rehfeld/Nordhause-Janz/Terstriep 2017: 105).
- Die Metall- und Elektroindustrie ist im südlichen Ruhrgebiet im Ennepe-Ruhrkreis (1,8) und Hagen (1,3) vorzufinden. Auch Duisburg (1,2) mit dem verbliebenen Stahlwerk von Thyssen-Krupp und Mülheim an der Ruhr (1,4) mit einem der letzten Siemens-Standorte haben hier leicht überdurchschnittliche Beschäftigtenanteile.
- Dortmund (1,3) und Essen (1,4) weisen Standortvorteile im Bereich Information und Kommunikation auf. In Dortmund ist es gelungen, in diesem Bereich eine Vernetzung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft aufzubauen (Rehfeld/Nordhause-Janz/Terstriep 2017: 105).

<sup>6</sup> Der Standortkoeffizient bemisst die Anteile der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zum jeweiligen deutschlandweiten Anteil für das Jahr 2017. Ein Standortkoeffizient von 1,5 für Dortmund im Bereich Bergbau und Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft besagt, dass der Beschäftigtenanteil in diesem Bereich um 50% über dem deutschlandweiten Wert liegt.

<sup>7</sup> Für die einzelnen Leitmärkte des Ruhrgebiets vgl. hierfür auch: Nordhause-Janz/ Rehfeld 2014: 19, Nordhause-Janz o.J.: 9

Dortmund ist als Standort verschiedener Versicherungen zudem in dem Bereich Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen überdurchschnittlich stark.

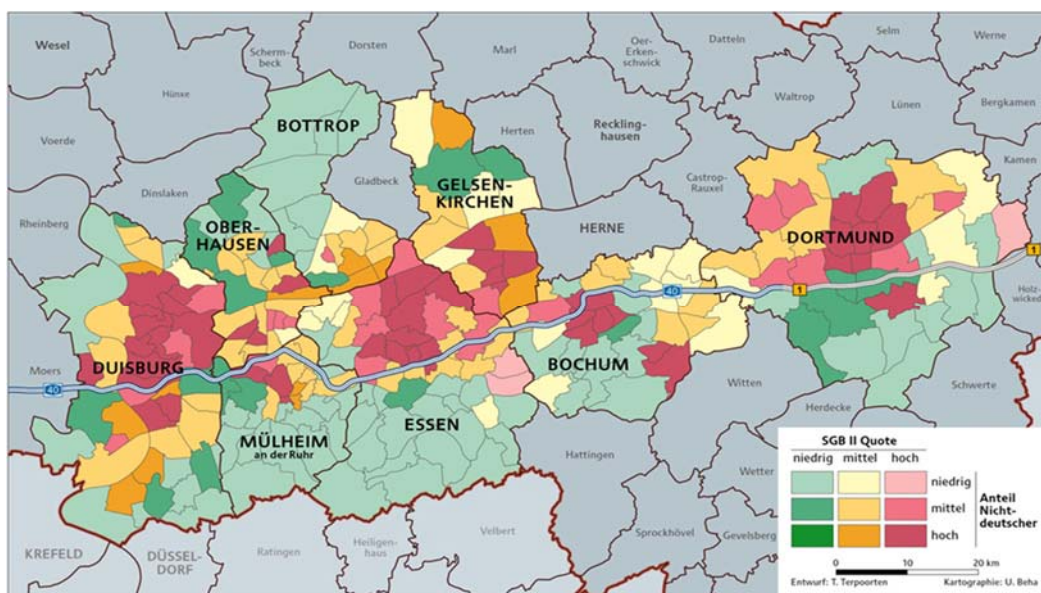
- Mit seinen zahlreichen Hochschulen weist Bochum überdurchschnittliche Beschäftigtenanteile im Vergleich zum Bund im Bereich Erziehung und Unterricht auf (2,0).
- Am östlichen und westlichen „Rand“ des Ruhrgebiets ist der Logistikbereich (Verkehr und Lagerei) überproportional stark: In Duisburg ist der Standortkoeffizient 1,6 und in Unna liegt er sogar bei 2,0.
- Herne weist einen überdurchschnittlichen Koeffizienten im Gesundheitsbereich auf (1,8). Auch der Kreis Recklinghausen, Hamm, Gelsenkirchen und Bochum liegen hier mit 1,4 über dem bundesweiten Niveau.

Mit dem Rückgang von Kohle und Stahl im Ruhrgebiet setzte ein wirtschafts- und sozialstruktureller Umbruch ein, der bis heute nicht abgeschlossen ist.

Hiervon ist aufgrund des später einsetzenden Strukturwandels durch die „Nordwanderung<sup>8</sup>“ des Kohleabbaus insbesondere das nördliche Ruhrgebiet betroffen, während im südlichen Ruhrgebiet aufgrund des Aufbaus der fünf Universitäten in Bochum, Dortmund, Essen/Duisburg, Hagen und Witten Erfolge durch die Verknüpfung von Wissenschaft und Wirtschaft erzielt werden konnten.

Dagegen potenzieren sich im nördlichen Ruhrgebiet multiple Problemlagen, u.a. eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, geringere Beschäftigungsquoten, höhere Einkommensarmut und höhere Anteile an SGB II-Leistungsbeziehern, eine höhere Krankheitslast sowie ein geringeres Bildungsniveau etc. (vgl. Strohmeier/Kersting 1996; Strohmeier 2002; Schräpler 2016; Neu/Dahlbeck 2017).

Abbildung 3: Sozialäquator A40



Quelle: Bogumil et al. 2012: 25

<sup>8</sup> Die Kohleförderung startete im südlichen Ruhrgebiet im Ennepe-Ruhrkreis (Muttental) und „wanderte“ mit zunehmendem technischen Fortschritt in den Norden, wo auch die dort tieferliegende Kohle gefördert werden konnte.

Diese Trennlinien verlaufen quer durch die einzelnen Städte wie Dortmund, Bochum oder Essen wie in Abbildung 3 am Beispiel des Anteils der Bezieher von SGB II-Leistungen an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den einzelnen Stadtbezirken deutlich wird. Insbesondere der Emscher-Lippe Raum im nördlichen Ruhrgebiet ist strukturell besonders herausgefordert.

Im Folgenden werden die wichtigsten strukturpolitischen Programme seit Ende der 60er Jahre aufgezeigt und in Hinblick auf ihre Wirkungen analysiert.

#### **4. Strukturpolitik im Ruhrgebiet – von einer spezifischen Ruhrgebietspolitik zur Leitmarktorientierung**

Die Strukturpolitik im Ruhrgebiet der vergangenen sechs Jahrzehnte lässt sich grob einteilen in die vier Phasen

- Integrierte Strukturpolitik (1966-1974),
- Zentralisierte Strukturpolitik (1975-1986),
- Regionalisierte Strukturpolitik (1987-1999) sowie
- Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000) (Arndt u. a. 2015).

Darüber hinaus ist noch die Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park zu nennen, deren Laufzeit zwischen 1989 und 1999 lag, und die insbesondere das nördliche Ruhrgebiet adressierte.

Spätestens seit den ersten Kohlekrise wurde den Regierungsverantwortlichen im Bund und NRW klar ersichtlich, dass der eingeschlagene Weg zur Stabilisierung der Nachfrage der Steinkohle durch die Verknüpfung mit der Stahlindustrie und der Stromerzeugung nicht ausreichend war, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle zu kompensieren.<sup>9</sup> Im Gegenteil: Die Verknüpfung von Kohle und Stahl beschleunigte den strukturellen Krisenverlauf in der Ruhrregion in den kommenden Jahren weiter, insbesondere mit den später einsetzenden Stahlkrisen.

Mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr (EPR) wurde 1968 die aktive Strukturpolitik in Deutschland eingeläutet (Heinze et al 1996: 17-20; Arndt u.a. 2015; Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1989: 59). Statt der bis dahin praktizierten sektoralen Förderung wurde hier erstmals ein integrierter Ansatz spezifischer Maßnahmen zur Entwicklung einer „altindustriellen Region“ genutzt. Der Fokus der Maßnahmen lag auf einem sozialverträglichen Beschäftigungsabbau im Steinkohlebergbau sowie auf dem Ausbau der Infrastruktur im Ruhrgebiet mit dem Ziel einer Angleichung dieser an den bundesweiten Standard (Kilper et al. 1994: 16). Wichtige Maßnahmen zur Steigerung des Humanvermögens sowie der Lebensqualität und Mobilität vor Ort waren der Aufbau der Universitätslandschaft, die Errichtung regionaler Erholungseinrichtungen (Revierparks) sowie der Ausbau des Straßennetzes. (vgl. Butzin<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> Zu nennen sind hier das erste, zweite und dritte Verstromungsgesetz, mit dem den Kraftwerksbetreibern bzw. der Stahlindustrie bei der Verwendung von heimischer Steinkohle steuerliche Subventionen und der Eisen- und Stahlindustrie finanzielle Mittel für soziale Abfederungen bei notwendigen Entlassungen zugesprochen wurden (Goch 1996: 382-386). Mit Einführung des „Kohlepfennigs“ 1974, einer Ausgleichszahlung durch die Verbraucher, wurde diese Absatzsicherung der heimischen Steinkohle refinanziert. 1994 wurde diese Ausgleichszahlung durch das Bundesverfassungsgericht „gekippt“.

<sup>10</sup> [http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/ris\\_index.php.html](http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/ris_index.php.html)



Insbesondere der Ausbau der Hochschullandschaft im Ruhrgebiet ist als großer Erfolg anzusehen, da bis Mitte der 1960er Jahre noch keine Universität im Ruhrgebiet stand. Als weitere wichtige Maßnahme ist auch die Neuorganisation des Ruhrbergbaus durch die Zusammenlegung der Bergwerksunternehmen in die Ruhrkohle AG 1969 zu nennen.

Das EPR war auf fünf Jahre angelegt, ging jedoch bereits 1970 in das Nordrhein-Westfalen-Programm über. Das Finanzvolumen lag bei 17 Mrd. DM, wobei die Mittel von Bund, Land, der Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit bereitgestellt wurden (Arndt et al. 2015: 101–102; vgl. Heinze et al. 1996: 17–20; Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1989: 59).

Mit den weltweiten Wirtschaftskrisen (Ölpreiskrisen) in den 70er Jahren verschärfte sich auch die Wettbewerbssituation für die Industrie im Ruhrgebiet. Gleichzeitig wuchs aufgrund der steigenden Ölpreise die Hoffnung auf eine Renaissance der Steinkohle. Die politisch Verantwortlichen reagierten hier mit einer Abkehr der nachfrageseitigen und stärker auf angebotsinduzierte Maßnahmen (Kilper et al. 1994: 18). So wurde zwischen 1975–1985 durch das Land NRW die Technologieförderung im Rahmen der vier Technologieprogramme Bergbau, Energie, Wirtschaft und Stahl vorangetrieben. Ziel dieser Programme war es, die Produktivität der ansässigen Großunternehmen zu stärken und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, die Umweltbelastungen zu minimieren sowie den Technologietransfer zu optimieren (Heinze et al. 1996: 23–28; Arndt et al. 2015: 102–103). Bis auf das Technologieprogramm Stahl gingen diese Programme 1980 in das Aktionsprogramm Ruhr (APR) über. Das APR lief über vier Jahre und umfasste ein Gesamtbudget von 6,9 Mrd. DM, von denen 5,1 Mrd. DM das Land NRW und 1,5 Mrd. der Bund aus den verschiedenen Programmen bereitstellten.

Mit dem APR setzte die Landesregierung auch in Folge der Ölpreiskrise und der damit wiederaufkeimenden Hoffnung auf einer Renaissance der Kohle als wettbewerbsfähigen Energieträger auf die Modernisierung der altindustriellen Monostruktur im Ruhrgebiet mit den „traditionellen“ Komponenten Infrastrukturentwicklung, Stadterneuerung, Technologieförderung, Aus- und Weiterbildung. Zudem entstanden aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen Bund, Land und Kommunen zahlreiche Koordinationsprobleme, die eine „Reindustrialisierungsperspektive“ (Kilper et al. 1994: 19) für das Ruhrgebiet verhinderten (Kilper et al. 1994: 19).

Eine wichtige Erneuerung war die Errichtung des Grundstücksfonds Ruhr. Ziel des durch die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen für Städtebau, Wohnungswesen und Agrarordnung gmbH (LEG NRW<sup>11</sup>) mit der Verwaltung beauftragten Grundstücksfonds Ruhr war es, die alten Brachflächen aufzubereiten und für neue Unternehmensansiedlungen bereitzustellen. 1984 wurde der Grundstücksfonds Ruhr auf ganz NRW übertragen (Arndt et al. 2015: 104). In diese Phase der zentralen Strukturpolitik fällt auch die Verlagerung der Zuständigkeit der Regionalplanung vom Ruhrgebiet (dem heutigen Regionalverband Ruhr (RVR))<sup>12</sup> auf das Land. Seit 2009 liegt die Planungskompetenz wieder beim RVR.

Als Antwort auf die weiteren Kohle- und Stahlkrisen beschloss der Landtag NRW 1987 die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM), für das Mittel aus Bund, Land, Kommunen und EG gebündelt werden sollten (Heinze et al. 1996: 37). Mit Einführung von ZIM wurde die regionalisierte Strukturpolitik

---

<sup>11</sup> Heute NRW.Urban

<sup>12</sup> Ehemals Siedlungsverband Ruhr, bzw. Kommunalverband Ruhr

in Deutschland eingeläutet. Dieser Schritt folgte der Erkenntnis, dass die Wirtschaftsstruktur innerhalb des Ruhrgebiets sich regional unterschiedlich darstellte und die Einbindung der regionalen Akteure sowohl für die Entwicklung als auch für die Umsetzung von strukturpolitischen Maßnahmen für den Erfolg erforderlich sei. Während das Vorgehen durch die Einführung eines regionalen Dialogs sich maßgeblich von vorherigen Verfahrensprozessen unterschied, waren die Inhalte von ZIM gegenüber dem APR dagegen kaum zu unterscheiden: Innovations- und Technologieförderung, zukunftsorientierte Qualifikation und arbeitsschaffende Maßnahmen, Ausbau der Infrastruktur sowie Umweltmaßnahmen waren wichtige Bausteine (Heinze et al. 1996: 37). Wie auch frühere Programme wurde ZIM 1989 auf das ganze Land ausgeweitet (Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN)).

Die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park war von Beginn an auf zehn Jahre befristet und lief zwischen 1989 und 1999. Beteiligt waren vorwiegend die an Emscher und Lippe verorteten Ruhrgebietskommunen. Neben der Renaturierung des Emscher-Systems, welche erst in den nächsten Jahren abgeschlossen sein wird, und dem Ausbau des Emscher-Landschaftsparks lag der Schwerpunkt auf der Umwandlung altindustrieller Gebäude für Kultur, Kunst, Freizeit oder auch Wohnen. Während hier viele Erfolge erzielt werden konnten, die das Ruhrgebiet auch als Tourismus-Destination weiter gestärkt haben, sind weitere Ziele wie die Umnutzung alter Industriegebäude für neue Dienstleistungen weniger erfolgreich gewesen (Goch 2011: 70–71; Arndt et al. 2015: 109). Die IBA Emscher-Park war auch das letzte große struktur- bzw. regionalpolitische Programm für das Ruhrgebiet. Die IBA Emscher-Park war ein wichtiger strukturpolitischer Meilenstein, weil es hier erstmals gelang, das industrielle und baukulturelle Erbe der Region wertzuschätzen. Ehemalige Industriegebäude und -landschaften werden seitdem auch als Potenziale gesehen und nicht mehr ausschließlich als Niedergang der industriellen Basis gedeutet. Dies zeigt sich an einer entsprechenden Denkmalspolitik, an spezifischen Förderprogrammen und einer behutsamen, architektonisch oftmals hochwertigen Inwertsetzung dieser Gebäudeensembles. Im Rahmen strukturpolitischer Interventionen und Wirtschaftsförderungspolitiken wurden in den letzten Jahren in vielen altindustriellen Quartieren Dienstleistungen, z. B. im Rahmen der Kultur- und Kreativwirtschaft, aber auch der wissensbasierten Dienstleistung, gefördert. Die sanierten Industriegebäude dienen dabei oftmals als Kulisse dieser neuen Orte der kulturellen Angebote und kreativen Wertschöpfung.

Mit Verabschiedung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 hielt die Cluster- oder Kompetenzfeldorientierung Einzug in die europäische Strukturpolitik. Auch in Nordrhein-Westfalen und im Ruhrgebiet fand die Diskussion über Kompetenzfelder und Cluster Eingang in die Strukturpolitik. Die Lissabon-Strategie und die nachfolgende im Jahr 2010 verabschiedete Europa-2020-Strategie bilden den Rahmen für die konkrete Ausgestaltung der operationellen Strukturprogramme der Strukturfonds für die einzelnen Bundesländer. Die wissenschaftliche Diskussion um die Kompetenzfeld- oder Clusterpolitik beeinflusste die strukturpolitischen Akteure im Ruhrgebiet seit Mitte der 1990er Jahre und es wurden durch verschiedene Akteure unterschiedliche Kompetenzfelder, Produktionscluster und Leitmärkte für das Ruhrgebiet definiert (Kiese 2012: 140ff.)

Im Auftrag der Businessmetropole Ruhr<sup>13</sup> hat das IAT 2008 (Nordhause-Janz/Rehfeld 2008) die acht Leitmärkte Ressourceneffizienz, Urbanes Bauen und Wohnen, Mobilität, Gesundheit, Bildung & Wissen, Digitale Kommunikation, Freizeit & Events, Nachhaltiger Konsum sowie den industriellen Kern und die unternehmensnahen Dienstleistungen für das Ruhrgebiet identifiziert.

<sup>13</sup> ehemals wirtschaftsmetropole.ruhr (wmr)

Mittlerweile konnten für einige der Leitmärkte Managementstrukturen etabliert werden. Als problematisch stellt sich jedoch dar, dass in einzelnen Märkten parallele Strukturen zwischen Land und Ruhrgebiet aufgebaut wurden, da die Leitmärkte des Landes NRW und die des Ruhrgebiets nicht klar abgestimmt sind.

2015 wurde zusätzlich das Programm Umbau 21 für die Emscher-Lippe-Region aufgelegt, um den Transformationsprozess von der Montanregion zur Innovationsregion aktiv zu unterstützen. Ziel dieses Programms ist es, durch die Nutzung digitaler Technologien neue Geschäftsmodelle in der Region zu etablieren<sup>14</sup>.

## **5. Bilanz - Strukturpolitische Einbettung und regionale Spezifika rahmengebend**

Eine Bilanz der strukturpolitischen Maßnahmen im Ruhrgebiet und mögliche Lehren für die Zukunft des Ruhrgebiets sowie für andere Regionen sind nur unter der Bedingung möglich, dass man die regionalen Spezifika sowie die Einbettung der Strukturpolitik in andere Politikfelder insbesondere im Zusammenspiel mit den sozialpolitischen Regelungen der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, aber auch der Energiepolitik betrachtet.

Die Förderung der Steinkohle als autonome Energiequelle hatte im Nachkriegsdeutschland eine außerordentlich hohe Bedeutung. Damit war die Wirtschaft im Ruhrgebiet immer stark von politischen Entscheidungen abhängig. Mit der Verknüpfung von Kohleförderung, Strom- und Stahlerzeugung hat diese Bedeutung im Laufe der Zeit noch weiter zugenommen.

Aufgrund des sozialverträglichen Beschäftigungsabbaus in der Steinkohle konnte der soziale Frieden im Ruhrgebiet weitgehend gewahrt werden. Der langsame, stark subventionierte Ausstieg aus der Steinkohle schützte vor „Strukturbrüchen“, wie diese in Ostdeutschland nach der Wende 1990 erfolgten. Entscheidender Grund hierfür waren die hohe Gewerkschaftskraft aufgrund eines sehr hohen Organisationsgrades der Bergarbeiter sowie die Verlagerung der „Ausstiegskosten“ auf die gesetzlichen Sozialversicherungen, insbesondere durch die lange Zeit bestehende Möglichkeit des vorzeitigen Erwerbsaustritts und Frühverrentung. Für die Beschäftigten des Bergbaus bedeutete der frühzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben „mit goldenem Handschlag“ (Bosch 2002) aufgrund gesetzlicher und tariflicher Regelungen keine erheblichen finanziellen Auswirkungen. So können Bergleute bis heute aufgrund der körperlich anspruchsvollen Tätigkeit unter Tage mit 50 Jahren in Rente gehen.<sup>15</sup> Zu betonen ist hierbei, dass diese Möglichkeit bereits früher eher auf Beschäftigte der großbetrieblichen (Montan-)Industrie zutraf, während Beschäftigte von mittleren und kleineren Unternehmen – wenn überhaupt – nur geringe Zuschüsse erhielten.

Das Ruhrgebiet ist mit der Industrialisierung in kürzester Zeit auf mehr als fünf Mio. Menschen angewachsen<sup>16</sup>. Damit ist das Ruhrgebiet eine der dichtbevölkertsten Regionen in der Mitte Europas. Die räumliche Lage und Urbanität machen das Ruhrgebiet interessant, sowohl in Hinblick auf einen großen wirtschaftlichen Absatzmarkt für Unternehmensansiedlungen, als auch bezogen auf den Aufbau

<sup>14</sup> Vgl.: <https://www.umbau21-smartregion.de/>

<sup>15</sup> So besteht für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute je nach Dauer der Tätigkeit unter Tage die Möglichkeit, bereits mit 50 Jahren vorzeitig in den Ruhestand einzutreten (§ 238, Sozialgesetzbuch (SGB) VI). Sie erhalten hierfür das staatlich finanzierte Anpassungsgeld. Mit Vollendung des 55. Lebensjahres wird das Anpassungsgeld durch die Knappschaftsausgleichsleistungen abgelöst (DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund, 2017).

<sup>16</sup> Vgl. Statistik des Regionalverbands Ruhr.

und Etablierung einer der dichtesten Forschungs- Hochschullandschaften sowie eine dichte Technologieförderungsinfrastruktur. Dies gilt auch für die Wertschöpfungskette der Montanindustrie, wodurch sich neue Sektoren ausdifferenzieren konnten. So ist z.B. die Umweltwirtschaft im Ruhrgebiet durch die Montanindustrie infolge der gestiegenen Umwelтанforderungen seit den 1970er Jahren entstanden. Dieser Wirtschaftszweig ist noch heute in der Region vorhanden, obwohl die Montanindustrie keine Rolle mehr spielt (Nordhause-Janzen/Rehfeld 1995, 2012; Pizzera 2012).

Das Land NRW hat gemeinsam mit den Sozialpartnern innovative strukturpolitische Interventionen auf den Weg gebracht. Dies galt über alle verschiedenen Phasen hinweg. In der Literatur werden insbesondere folgende positive, aber auch kritische Aspekte benannt (vgl. hierfür Arndt et al. 2015; Heinze et al. 1996; Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989).

- Der Aufbau der Infrastruktur im Ruhrgebiet im Rahmen des EPR wird einhellig als erfolgreich und wegweisend genannt, insbesondere der Aufbau der Universitäts- und Hochschullandschaft.
- Die Einführung regionaler Dialoge und das Stärken endogener Potenziale sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Diese wurden im Rahmen der regionalen strukturpolitischen Phase eingeführt und etabliert. Auch dies kann als Erfolg angesehen werden, auch wenn es aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Rahmen der strukturpolitischen Mehrebenenpolitik zu Koordinierungsschwierigkeiten kam.
- Auch die IBA Emscher Park war in ihrer Form und Ausrichtung innovativ. Hier wurde erstmals der sozialökologische Anspruch in einem regionalpolitischen Programm etabliert und umgesetzt und das industrielle Erbe wertgeschätzt. Auch wenn wohl einige der gesetzten Ziele zu hohe Ansprüche hatten und weniger erfolgreich waren, wie die Etablierung von neuen Arbeitsplätzen, sind durch die IBA EmscherPark zahlreiche Landschaftsmarken, Kultur- und Freizeitstätten sowie ökologische Erneuerungen durch den Umbau des Emscherflusssystem und den Ausbau des EmscherParks entstanden. Die hier aufgebauten Industriedenkmäler haben die im Jahr 2010 sehr erfolgreiche Kulturhauptstadt Ruhrgebiet sowie die Grüne Hauptstadt Europas 2017 in Essen erst möglich gemacht.
- Einzelne Kompetenzfelder konnten sich im Ruhrgebiet in den letzten Jahren besonders vielversprechend entwickeln: Dies gilt z.B. für die IT und Mikrosystemtechnik in Dortmund. Durch den Aufbau des Technologieparks konnten sich diese beiden Technologiefelder weiterentwickeln. Auch in der Logistik oder der Abfallwirtschaft sind vielversprechende Clusterstrukturen im Ruhrgebiet zu finden (Rehfeld /Nordhause-Janzen 2017: 244). Es muss hier aber festgehalten werden, dass eine abschließende Evaluation hierzu noch aussteht.

Aber es gibt auch kritische Aspekte, die in der Literatur (Bogumil et al. 2012; Arndt et al. 2015; Heinze et al. 1996; Goch 1996, 2011, Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989, Kilper et al. 1994) in der Mehrheit genannt werden:

- Viele der Maßnahmen zielten sehr lange auf die Förderung der etablierten Großunternehmen von Kohle und Stahl. Eine Orientierung an Großunternehmen und damit auch eine unzureichende Entwicklung und Förderung von kleineren Unternehmen zeigt sich in Teilen

noch heute. Dies hat einen frühzeitigen Strukturwandel behindert, zumal die „Großen“ häufig selbst die Weiterentwicklung der Region durch die „Bodensperre“<sup>17</sup> aktiv blockiert haben.

- Neben den Subventionen für die Kohleförderung ist in den letzten 60 Jahren eine hohe Fördersumme in das Ruhrgebiet geflossen. Auch wenn hier keine Einigkeit darüber besteht, ob diese Förderung zu hoch war, wird die Effizienz der Mittel insbesondere in Hinblick darauf, dass der Fokus lange Jahre auf die Großunternehmen gerichtet war, sehr kritisch betrachtet.
- Trotz des Aufbaus von Governance-Strukturen für die Prozesssteuerung strukturpolitischer Maßnahmen (z.B. die Etablierung des Grundstücksfonds NRW (angesiedelt bei NRW.Urban), die Gründung der Businessmetropol Ruhr GmbH für ein gemeinsames Marketing des Wirtschaftsraums Ruhr nach innen und außen, die Rückverlagerung der Planungshoheit vom Land an den RVR, eine breite Technologiezentren- und -transferinfrastruktur oder auch der Aufbau von Clustermanagementstrukturen) gibt es bis heute keine politische Stimme, die für das Ruhrgebiet insgesamt spricht und gemeinsame Strategien entwickelt und Forderungen gegenüber dem Land formuliert.
- Die wohl größte Kritik ist in der bestehenden und größer werdenden Spaltung des Ruhrgebiets zu sehen. Dies gilt in Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, ökologische oder auch gesundheitliche Aspekte. Sofern hier nicht gezielt gehandelt wird, drohen Quartiere im nördlichen Ruhrgebiet auf Dauer abgekoppelt zu werden. Die dort lebende Bevölkerung ist damit in erheblichem Maß von Exklusion bedroht.

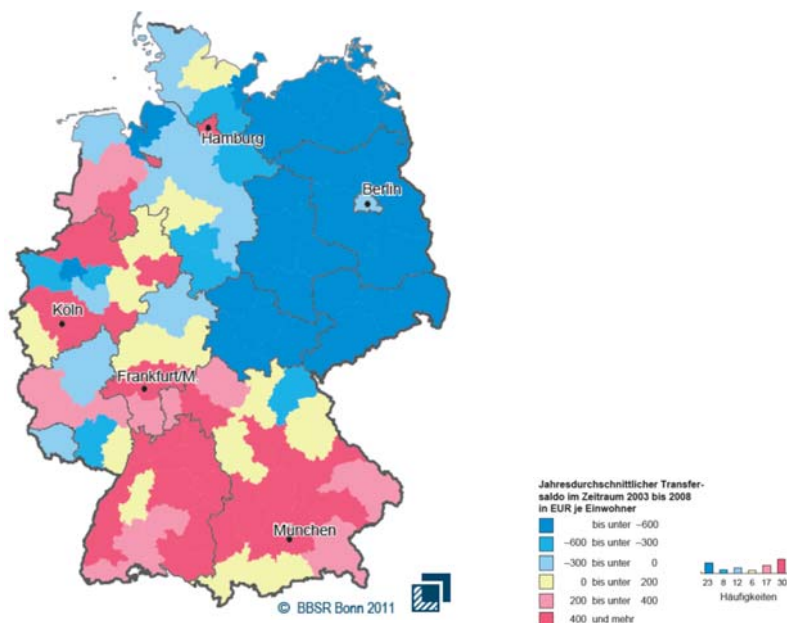
Die derzeit zwar schwächere, aber noch wirtschaftlich relativ stabile Situation im nördlichen Ruhrgebiet ist stark durch raumwirksame Finanzflüsse begründet. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass die nicht intendierten raumwirksamen Finanzflüsse in Deutschland einen großen Einfluss auf die Regionalentwicklung haben. Denn raumwirksam sind grundsätzlich alle staatlich induzierten Finanzströme, da bei diesen in der Regel eine räumliche Diskrepanz zwischen Ein- und Ausgaben besteht. Die Finanzströme mit ungeplanten Wirkungen auf den Raum (z. B. Steuern oder Sozialversicherungssysteme) werden jedoch, obwohl deutlich höher als die geplanten raumwirksamen Finanzströme (BBSR 2005: 288 ff.), kaum beachtet. 2003 und 2005 entsprach z.B. das Transfervolumen der gesetzlichen Rentenversicherung auf Ebene der Länder mit rund 21 Mrd. Euro dem dreifachen des Länderfinanzausgleichs (BBSR 2012: 188). Dass es sich dabei um eine Querschnittbetrachtung handelt und sich Rentnerinnen und Rentner durch Beitragszahlungen in der Vergangenheit diese Leistungen erworben haben, ändert nichts an den regionalwirtschaftlichen Effekten. Hinzu kommt, dass gesetzliche Sozialversicherungen im Gegensatz zu privaten Versicherungen Komponenten des sozialen Ausgleichs beinhalten, die sich, wie bereits beschrieben, in raumwirksamen Finanzflüssen materialisieren. Infolge des Transfers wird die regionale Konsum- und Sparquote in bestimmten Regionen erhöht mit entsprechenden Wirkungen auch für den lokalen Arbeitsmarkt, beispielsweise im Bereich der Unterstützungs- und Pflegedienstleistungen oder der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Zibell et al. 2014).

Abbildung 4 zeigt das regionale Umverteilungsvolumen der gesetzlichen Rentenversicherung zwischen 2003 und 2008.

---

<sup>17</sup> Ein Großteil der freiwerdenden Zechengelände war lange Zeit im Besitz der Bergwerkunternehmen, die die Flächen nicht freigegeben haben, um Unternehmensansiedlungen zu verhindern (Butzin: Regionalkunde Ruhrgebiet: [http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/aufstieg\\_und\\_rueckzug\\_der\\_montanindustrie/huerden\\_des\\_strukturellen\\_wandels/bodensperre.php%3Fp=4,1.html](http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/aufstieg_und_rueckzug_der_montanindustrie/huerden_des_strukturellen_wandels/bodensperre.php%3Fp=4,1.html)).

Abbildung 4: Jahresdurchschnittlicher Transfersaldo im Zeitraum 2003-2008 in Euro je Einwohner, Raumordnungsregionen Deutschland



Quelle: BBSR 2012: 189

Die jahresdurchschnittlichen Transfersalden in den Raumordnungsregionen des Ruhrgebiets sind alle im negativen Bereich; in der Emscher-Lippe-Region liegen diese sogar bis unter -600 Euro. Dies bedeutet, dass hier mehr Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>18</sup> ausgezahlt werden, als eingezahlt. Dieser Effekt trifft in dieser Höhe sonst nur – jedoch flächendeckend – auf die neuen Bundesländer zu. Die Ursachen sind jedoch verschieden:

- In Ostdeutschland sind die durchschnittlichen gesetzlichen Rentenansprüche noch relativ hoch, da Frauen aufgrund der höheren Erwerbsbeteiligung in der DDR eigene Ansprüche erworben haben. So lag der durchschnittliche Rentenzahlbetrag 2015 in Ostdeutschland bei 987 Euro und damit oberhalb des westdeutschen Rentenniveaus von 881 Euro.<sup>19</sup> Auch in Ostdeutschland liegen die Rentenansprüche der Männer mit 1.117 Euro durchschnittlich über dem Niveau der Rentenansprüche der Frauen von 851 Euro. In Westdeutschland sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen deutlich höher: Während das Rentenniveau der Männer mit 1.127 etwa auf dem Niveau der Männer in Ostdeutschland liegt, sind die Rentenzahlungen an Frauen in Westdeutschland mit 619 Euro deutlich niedriger.
- Im Ruhrgebiet ist das relativ hohe Rentenniveau auf die übertarifliche Bezahlung in den industriellen Großbetrieben zurückzuführen. Aufgrund der geringen Frauenerwerbsbeteiligung wird dieses Niveau fast ausschließlich über die Rentenansprüche der Männer erzielt. So lagen 2015 die Rentenansprüche in der Emscher-Region mit 971 Euro durchschnittlich oberhalb des westdeutschen Niveaus von 881 Euro. Die Differenz zwischen Männern und Frauen fällt jedoch mit 1.321 Euro für die Männer und lediglich 572 Euro für die Frauen deutlich stärker aus.

<sup>18</sup> Hier gilt es zu beachten, dass es sich ausschließlich um die Transferzahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung handelt. Weitere Rentenansprüche sind hier nicht inkludiert.

<sup>19</sup> Alle Angaben Datenquelle: INKAR, BBSR.

Durch die allgemeine Absenkung des Rentenniveaus (auch wenn dieses durch die aktuelle Bundesregierung bis 2025 stabilisiert werden soll) in Verbindung mit geringeren Anwartschaften der jüngeren Kohorten (vgl. Fachinger/Frankus 2011: 11; DRV 2013: 136) kann davon ausgegangen werden, dass das Transfervolumen und damit die raumstabilisierende Wirkung zukünftig abnehmen wird. Ferner sind in Regionen mit unterdurchschnittlichen Einkommen die Möglichkeiten der staatlich geförderten privaten Vorsorge, die die Reduzierung des Leistungsniveaus der staatlichen Versicherung kompensieren soll, ebenfalls unterdurchschnittlich. Dadurch könnten die staatlichen Zuschüsse zur Riester-Versicherung u.a. als Transfers in die gutsituierten Räume zulasten schwächerer Räume wirken. So wird sich die Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung in Verbindung mit fragmentierten Erwerbsbiographien räumlich sehr selektiv und kumulativ auswirken. Wovon neben peripheren und altindustriellen Regionen in Westdeutschland aufgrund der demographischen Altersstruktur und teilweise nicht durchgehender Erwerbsbiographien vor allem viele ostdeutsche Regionen betroffen sein werden.

Damit wird sichtbar, dass die noch relativ hohen Rentenzahlungen insbesondere das nördliche Ruhrgebiet derzeit noch stabilisieren. Dies wird sich in Zukunft stark verändern.

## 6. Ausblick: Erwartungen an eine Strukturpolitik für das Ruhrgebiet

Die Landesregierung hat im Koalitionsvertrag eine „Ruhrkonferenz“ angekündigt und macht damit deutlich, dass sie die Probleme im Ruhrgebiet erkennt und ernst nimmt. Es bleibt aber abzuwarten, ob eine weitere Konferenz bzw. eine mögliche Institution Abhilfe schafft, denn es mangelt weniger an Analysen und Erkenntnissen der Problemlagen, sondern daran, dass die Erkenntnisse wahrgenommen und umgesetzt werden. Hierzu sollten die zahlreichen Studien der letzten 30 Jahre analysiert, aufbauend hierauf eine nachhaltige und ganzheitliche Strategie für das Ruhrgebiet entwickelt und umgesetzt werden. Dass dies nicht trivial ist, ist den Autoren klar.

Jedoch sollen hierfür einige Anregungen erfolgen:

Der ausdifferenzierten Sozial- und Wirtschaftsstruktur gerecht werden: Das Ruhrgebiet ist ein Agglomerationsraum mit vielen Gemeinsamkeiten, aber daraus eine Stadt machen zu wollen, wird der Region und den unterschiedlichen Identitäten nicht gerecht. Die verschiedenen Teilräume des Ruhrgebiets haben sich sowohl sozial- als auch wirtschaftsstrukturell sehr unterschiedlich entwickelt und die Region ist nicht mehr durch wenige Großbetriebe aus dem Montanbereich geprägt. Die unterschiedliche Profilierung der Teilräume muss in einer gemeinsamen Strategie berücksichtigt werden. Daraus folgt auch, dass es nicht die eine, große Lösung für das Ruhrgebiet geben wird.

Struktur- und Arbeitspolitik verbinden: Die strukturpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre sind stark auf die Leitmärkte und damit auf die branchenspezifische Netzwerkbildung ausgerichtet. Aufgrund neuer Technologien, z.B. durch Digitalisierung, erscheint es jedoch zunehmend wichtiger, auch wieder stärker die betriebliche Innovationsförderung in den Fokus zu nehmen (Rehfeld/Nordhause-Janz/Terstriep 2017) und die hierdurch entstehenden neuen Kompetenzanforderungen durch Qualifizierungen sowie passgenauen Arbeitseinsatz zu unterstützen.

Gründungsgeschehen längerfristig begleiten: Insbesondere eine Region, in der das Innovations- und Gründungsgeschehen niedriger ist und die Langzeitarbeitslosigkeit höher als in Land und Bund, sollte sich verstärkt um innovative Modelle zur Unterstützung von Gründern bemühen. Hierfür wäre es sinnvoll, ein nachhaltiges Unterstützungsregime für Gründerinnen und Gründer zu entwickeln und

aufzubauen, um Unternehmen längerfristig, über einen Zeitraum von zwei Jahren, zu unterstützen. Im Rahmen eines durch das BMBF geförderten Projektes Kultur- und demografiesensible Quartiersentwicklung erprobt das IAT gemeinsam mit der NRW.BANK und der Stadt Dortmund die Entwicklung solcher Unterstützungssysteme für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen.

Disparitäten überwinden und lokale Ökonomie fördern: Der Wunsch, dass (große) moderne Technologieformen ins Ruhrgebiet kommen, ist ungebrochen; doch Google und Co. siedeln sich derzeit lieber in Berlin, Hamburg oder München an. Es ist richtig, dass das Ruhrgebiet weiterhin versucht, die „großen Fische“ in die Region zu holen, aber auch auf Ebene der nicht ganz so imageträchtigen Ökonomien sollte eine gezielte Förderung stattfinden. So zeigt sich ein großes Problem dergestalt, dass klassische Unterstützungsregime (Arbeitsagentur, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer oder Wirtschaftsförderung) den neuen Anforderungen nicht gerecht werden. Die Methoden und Instrumente greifen zu kurz und sind zu wenig zielgruppenspezifisch. Sie setzen an einem klassischen ökonomischen Verständnis an, indem Strukturschwäche ausschließlich als Nachteil gesehen wird. Für Existenzgründer in strukturschwachen Quartieren im nördlichen Ruhrgebiet ist dies bereits ein Nachteil. Denn es werden häufig nur die bestehenden Defizite herausgearbeitet, ohne dass die Potenziale, z.B. in Form der Ansprache spezifischer Nachfragebedürfnisse von Älteren, Migrantinnen und Migranten oder der Vorteil einer internationalen Vernetzung gesehen werden. Hier ist eine intensivere und aufsuchende Analyse und Beratung notwendig.

Neue Unternehmens- und Engagementformen beachten: Im Rahmen einer älter werdenden Gesellschaft bilden sich neue Bedarfe, die über den privaten Markt häufig nicht gedeckt werden können. Kommunen können diese aufgrund der Haushaltssituation jedoch oft nicht finanzieren. Hinzu kommt, dass viele dieser Aufgaben von Bund oder Land auf die Kommunen übertragen werden und diesen nicht nur die finanziellen Ressourcen fehlen, sondern auch die qualifikatorischen. Neue Finanzierungs- und Organisationsmodelle – auch bürgerschaftlich getragene Modelle – nehmen an Bedeutung zu und werden „diese Lücke“ füllen müssen. Dabei ist aber zu beachten, dass das zivilgesellschaftliche Engagement sich regional stark unterscheidet und gerade in strukturschwachen Regionen – also dort, wo sie stärker benötigt werden – deutlich weniger stark ausgeprägt ist.

Alte Brachflächen aufbereiten: Auch, wenn bereits viele alte Brachflächen aufbereitet sind, gibt es noch zahlreiche kontaminierte Flächen, die aufgrund ihrer Belastungen eingezäunt sind und somit nicht für eine Nachnutzung zur Verfügung stehen. Damit geht erhebliches Potenzial für die Weiterentwicklung der Region verloren. Zudem ist dies umweltpolitisch nicht dauerhaft zu verantworten.

Neue Produktionsformen nutzen: Dem Ruhrgebiet scheint im Strukturwandel das Produzierende Gewerbe abhandengekommen zu sein. Eigentlich hätte das Ruhrgebiet diesbezüglich viele Potenziale: die dichte Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, günstige Flächen, einen großen Absatzmarkt und ist noch immer eine industriell geprägte Agglomeration etc. Durch fortschreitende Digitalisierungs- und Automatisierungsprozesse und eine immer flexiblere Produktion, aber auch Nutzungsansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher (same-day-delivery), wird, so viele Annahmen, die Produktion teilweise wieder an oder in die Städte oder zumindest die Industrieländer rücken. Im Zuge der Digitalisierung werden die Karten neu gemischt und die räumliche Arbeitsteilung wird neu verhandelt. Das Ruhrgebiet könnte dabei ein Stück vom Kuchen abbekommen. Vielfach entstehen Synergieeffekte mit kreativen Milieus und Dienstleistungen. Daher geht es gar nicht um die Frage, ob man Dienstleistungs- oder Industriestandort sein will. Für Metropolräume und Agglomerationen gehört beides synergetisch zusammen.



Urbanität und Lebensqualität fördern: Dass es dem südlichen Ruhrgebiet heute bessergeht als dem nördlichen liegt neben geographischen und wirtschaftshistorischen Gründen auch daran, dass die großen Universitätsstädte Essen, Dortmund und mit Abstrichen Bochum ein gewisses Maß an urbaner und kultureller Lebensqualität mitbringen. Urbane Qualitäten mit den entsprechenden Versorgungsstrukturen sollten daher, soweit dies möglich ist, auch im nördlichen Ruhrgebiet stärker entwickelt werden. Dabei bedarf es eventuell einer Konzentration auf bestimmte Zentren im Sinne einer dezentralen Konzentration. Aber im ganzen Ruhrgebiet gilt, dass Urbanität stärker entwickelt werden muss. U. a. stellt sich die Frage, wie mit den durch den weiter steigenden Online-Handel freiwerdenden Einzelhandelsflächen umgegangen werden soll. Dabei geht es auch darum, das Neue zu fördern und zuzulassen, auch wenn die Arbeitsplatzeffekte zunächst einmal eher gering sind: Offene Werkstätten, Repair-Cafés, Urbane Landwirtschaft und kleinere Manufakturen, die das Leben urbaner, bunter und moderner machen und nicht nur zur Attraktivität und Reputation des Reviers beitragen, sondern auch Wissensspillover und Co-Creation anregen können, sind zwar Tropfen auf den heißen Stein, aber sie wirken mehrfach: als Innovationsgenerator, als Wertschöpfungsfelder, als Versorgungs- und Begegnungsorte.

Governance-Strukturen optimieren: Seit mehreren Jahrzehnten wird konstatiert, dass es dem Ruhrgebiet an einer politischen Kraft bzw. einer das Kirchturmdenken der Oberbürgermeister überwindenden Integration mangelt. Und tatsächlich, obwohl es mittlerweile viele Institutionen im Revier gibt, die recht erfolgreich die Entwicklung des Ruhrgebiets vorantreiben – so wird z.B. der von der Emschergenossenschaft vorgenommene Emscherumbau von Fachleuten überall auf der Welt bewundert –, sieht man in den einschlägigen Medien, wo die Oberbürgermeister von Berlin, Hamburg oder München zu hören, zu sehen oder zu lesen sind, niemanden, der für die Belange des Ruhrgebiets spricht. Auch wenn es schon lange nicht mehr darum gehen kann - und vielleicht auch nie darum gehen sollte - eine Ruhrgebietsstadt zu formieren, ist es trotz einer notwendigen sub-räumlichen Profilierung geboten, dass das Ruhrgebiet stärker mit einer Stimme spricht, eine einheitliche Strategie vorlegt und diese kraftvoll mit Forderungen verbindet.

## 7. Literatur

Arndt, O./ Freitag, K./ Karg, C./ Knetsch, F./ Heinze, R. G./ Beckmann, F./ Hoose, F. 2015: Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik. Endbericht, Bremen/Berlin/Bochum: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bogumil, J./ Heinze, R. G./ Lehner, F./ Strohmeier, K. P. 2012: Viel erreicht - wenig gewonnen: Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.

Bosch, G 2002: Der Arbeitsmarkt im Ruhrgebiet: 40 Jahre Talfahrt mit Chancen zum Neubeginn. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2001/2002. Gelsenkirchen, S. 197-209.

BBSR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005: Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

BBSR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2013: Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2013. DRV-Schriften, 22, Ausgabe 2013. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

- DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund. 2017: Bergleute und ihre Rente: So sind Sie gesichert. Abgerufen von [http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5\\_Services/03\\_broschueren\\_und\\_mehr/01\\_broschueren/01\\_national/bergleute\\_und\\_ihre\\_rente.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/bergleute_und_ihre_rente.pdf?__blob=publicationFile&v=24).
- Eckey, H.-F. 1995: Regionale Strukturpolitik. In: Akademie für Raumplanung und Landesforschung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: 815-821.
- Eickhof, N. 2005: Regional- und Industriepolitik in den neuen Bundesländern. Diskussionsbeitrag Nr. 77. Universität Potsdam. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Potsdam.
- Fachinger, U./ Frankus, A. 2011: Sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO Diskurs. Bonn.
- Gärtner, S. 2014: Den Pfadwandel einleiten: von den Dilemmata präventiver Strukturpolitik. Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Forschung Aktuell, Nr. 10/2014.
- Goch, S. 1996: Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick. In R. Bovermann, S. Goch, & H.-J. Priamus (Hrsg.), Das Ruhrgebiet - ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen: Politik in der Region 1946 - 1996 (S. 380–426). Essen: Klartext Verlag.
- Goch, S. 2011: Sinnstiftung durch ein Strukturpolitikprogramm. Die Internationale Bauausstellung Emischer-Park. In G. J. Betz, R. Hitzler, & M. Pfadenhauer (Hrsg.), Urbane Events (S. 67–84). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Heinze, R. G., Helle, E., Hilbert, J., Nordhause-Janz, J., Nowak, N., Potratz, W., & Scharfenorth, K. (Hrsg.). 1996: Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation – NRW im Wandel. Opladen: Leske + Budrich.
- Kiese, M. 2012: Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg: Metropolis Verlag.
- Kilper, H., Latniak, E., Rehfeld, D., & Simonis, G. 1994: Das Ruhrgebiet im Umbruch - Strategien regionaler Verflechtung. Opladen: Leske + Budrich.
- Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. 1989: Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- MAIS NRW - Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2016: Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Düsseldorf.
- Neu, M., Dahlbeck, E. 2017: Soziale und gesundheitliche Ungleichheit: empirische Befunde und Herausforderungen für regionale Akteure. In: Dahlbeck, E./ Hilbert, J. (Hrsg.): Gesundheitswirtschaft als Motor der Regionalentwicklung. Wiesbaden: Springer VS, S. 177-200.
- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. 1995: Umweltschutz "Made in NRW": eine empirische Untersuchung der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. München: Hampp. Arbeit und Technik, Bd. 1.
- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. 2008: Wirtschaftsbericht Ruhr 2008: Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder. Gelsenkirchen / Mülheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH.
- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. 2012: Wirtschaftsbericht Ruhr 2012: Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder. Stand: Dezember 2012. Mülheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung Metropol Ruhr.
- NRW.BANK.Research 2018: Regionalwirtschaftliche Profile Nordrhein-Westfalen 2018. Metropole Ruhr. Ausgewählte Indikatoren, Düsseldorf.
- Pizzera, J. 2012: Innovationsprozesse in ehemaligen Bergbauregionen. Neue Wege der Geographie zwischen Raum- und Innovationsforschung. Neue Ausgabe Saarbrücken: AV Akademikerverlag.

Rehfeld, D., Nordhause-Janz, J. 2017: Integration – Fragmentation – reintegration? Studying cluster evolution, regional path development and cluster policies in the Ruhr Area. In D. Fornahl & R. Hassink (Hrsg.), *The Life Cycle of Clusters - A Policy Perspective* (S. 242–258). Cheltenham / Northampton (Mass.): Edward Elgar Publishing Ltd.

Rehfeld, J./ Nordhause-Janz, J./ Terstriep, J. 2017: Strukturwandel im Ruhrgebiet – der Beitrag der Innovationspolitik. In: Koschatzky, K./ Stahlecker, T. (Hrsg.): *Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel in Deutschland. Chancen, Risiken und politische Perspektiven*, Karlsruhe.

Schräpler, J.-P.; Jeworutzki, S.; Butzin, B.; Terpoorten, T.; Goebel, J.; Wagner, G. G. (Hrsg.) 2016: *Wege zur Metropole Ruhr. ZEFIR-Materialien Band 6. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR)*.

Strohmeier, K. P. 2002. *Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet*. Essen: Projekt Ruhr GmbH.

Strohmeier, K.P./ Kersting, V. 1996: Sozialraum Ruhrgebiet – Städteräumliche Differenzierung von Lebenslagen, Armut und informelle Solidarpotentiale. In: Bovermann, R./ Goch, S./ Priamus, H.J. (Hrsg.): *Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946-1996*. Klartext-Verlag, Essen.

Thoss, R./ Ritzmann, P. 1984: *Informationsgrundlagen für die vorausschauende Strukturpolitik*. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.

Zibell, B./ Revilla-Diez, J. 2014: *ZukunftNAH. Zukunftschancen bedarfsgerechter Nahversorgung in ländlichen Räumen Niedersachsens. Abschlussbericht*, Hannover.

Autoren: Elke Dahlbeck ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt Raumkapital des IAT, Dr. Stefan Gärtner ist Direktor des Forschungsschwerpunkts.

Kontakt: [dahlbeck@iat.eu](mailto:dahlbeck@iat.eu); [gaertner@iat.eu](mailto:gaertner@iat.eu)

### **Forschung Aktuell 07-2018**

ISSN 1866 – 0835

Institut Arbeit und Technik der  
Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen – Bocholt – Recklinghausen

Redaktionsschluss: 02.07.2018

<http://www.iat.eu/forschung-und-beratung/publikationen/forschung-aktuell.html>

#### **Redaktion**

Claudia Braczko

Tel.: 0209 - 1707 176                      Institut Arbeit und Technik

Fax: 0209 - 1707 110                     Munscheidstr. 14

E-Mail: [braczko@iat.eu](mailto:braczko@iat.eu)                      45886 Gelsenkirchen

IAT im Internet: <http://www.iat.eu>