

Schriftenreihe des
Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung
Neue Folge Heft 53

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten

Herausgegeben von

Paul Klemmer und Klaus Schubert



Duncker & Humblot · Berlin

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand: Prof. Dr. Paul Klemmer (Präsident), Priv.-Doz. Dr. Ullrich Heilemann

Verwaltungsrat: Dr. Theodor Pieper (Vorsitzender); Dr. Erich Coenen, Prof. Dr. Dr.h.c. Reimut Jochimsen (stellv. Vorsitzende); Dr. Walter Aden, Manfred Bodin, Kurt Busch, Prof. Dr. Johann Eekhoff, Reinhard Fiege, Heinrich Frommknecht, Dr. Helmut Geiger, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Friedhelm Gieske, Prof. Dr. Jürgen Gramke, Ulrich Hombrecher, Joachim Kreplin, Heinz-Werner Meyer, Dr. Peter Meyer, Gerd Müller, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Dr. Wolfgang Reichling, Klaus Schloesser, Franz Schlüter, Wolfgang Schütz, Friedrich Späth, Christa Thoben, Dr. Werner Thoma, Dr. Ruprecht Vondran, Dr. Wessel de Weldige-Cremer, Dr. Axel Wiesener

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Neue Folge Heft 53

**Schriftleitung: Prof. Dr. Paul Klemmer
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt**

PAUL KLEMMER UND KLAUS SCHUBERT (HRSG.)

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten

SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN

NEUE FOLGE HEFT 53

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten

Herausgegeben von

Paul Klemmer und Klaus Schubert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Politische Massnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten : hrsg. von Paul Klemmer und Klaus Schubert. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992
(Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen ; N. F., H. 53)
ISBN 3-428-07662-1

NE: Klemmer, Paul [Hrsg.]; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen): Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen . . .

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0720-7212

ISBN 3-428-07662-1



Vorwort der Ministerin für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Qualität? Qualität! Wir in Nordrhein-Westfalen setzen hinter ein großes Wort selbstbewußt das Ausrufezeichen.

Qualität nannten wir unsere letzte Präsentation "Forschungsland Nordrhein-Westfalen" in Bonn. Insider wunderten sich über die Qualität von Forschung aus NRW nicht sehr – Zaungäste umso mehr. Wissenschaft auf Wanderschaft: Bei uns in Nordrhein-Westfalen ziehen die Forscherinnen und Forscher aus, um das Staunen zu lehren – jüngst die Brüsseler Eurokratinnen und Eurokraten.

Der Qualität entspricht Quantität: 49 Hochschulen des Landes, drei Großforschungseinrichtungen, fünf Fraunhofer-Institute und zehn Max-Planck-Institute oder die anderen 26 außeruniversitären Forschungseinrichtungen werfen ihr geballtes Gewicht in die Waagschale "Forschungsland NRW".

In Bonn oder Brüssel – wie auf vielen Messen und Präsentationen – zeigen wir auch, daß die Grenzen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft fließend, so durchlässig geworden sind wie die Grenzen zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft erst werden. Wir haben diese Kooperation Ende der 70er Jahre mit der Einrichtung der "Technologietransferstellen" an unseren Hochschulen bewußt eingeleitet und bis heute ausgefeilt. An 24 Hochschulen des Landes arbeiten diese "Makler" zwischen Wissenschaft und Wirtschaft inzwischen.

85 Prozent der rund 600 000 nordrhein-westfälischen Betriebe sind kleine und mittlere Firmen – sie bilden das Rückgrat der Umstrukturierung des Landes, der ökonomischen und ökologischen Erneuerung. Sie erwirtschaften mit etwa vier Millionen Beschäftigten fast 60 Prozent des Bruttosozialprodukts.

Die Hochschulen strahlen mit ihrem Forschungspotential auf die Region aus, sind ihr unverzichtbarer Teil geworden. Wissenschaft und Forschung, ihre Ergebnisse und Erkenntnisse, sind heute auch Akteure der wirtschaftlichen Entwicklung. Das hohe Qualifikationsniveau der Hochschulen ist längst zum Standortvorteil geworden.

In diesem Kontext analysiert das vorliegende Buch den Standort Nordrhein-Westfalen, untersucht den Strukturwandel und den Standort NRW, blickt auf den EG-Binnenmarkt und die Folgen der deutschen Einheit. Es basiert auf einem Work-

shop unter Leitung von Dr. Klaus Schubert im Rahmen der Bonner "Qualität"-Präsentation.

Dieser Band – ein gelungenes Ensemble – öffnet aus verschiedenen Disziplinen Einblicke in den Standort Nordrhein-Westfalen.

Anke Brunn

Vorwort der Herausgeber

Der rapide technisch-ökonomische Wandel, der Ausbau des EG-Binnenmarktes, die Folgen der deutschen Vereinigung sind aktuelle "äußere" Veränderungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Standortes Nordrhein-Westfalen haben. Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten in Nordrhein-Westfalen müssen aber an den konkreten "internen" Bedingungen ansetzen – den regionalen Differenzierungsprozessen, der Entwicklung neuer Produktionskonzepte in den vorhandenen Branchen, den Besonderheiten des industriellen Besatzes des Ruhrgebietes. An diesen Thesen orientieren sich Konzeption und Aufbau des Buches.

Der vorliegende Band verdankt seine Entstehung einem gleichlautenden workshop, der 1990 anlässlich der Präsentation "Forschungsland Nordrhein-Westfalen: Qualität" in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Bonn stattfand. In dem Zeitraum zwischen Tagung, Bearbeitung und Publikation der vorliegenden Beiträge sind wesentliche politisch-ökonomische Veränderungen eingetreten. So waren beispielsweise die politisch-institutionellen Entwicklungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR noch nicht eindeutig absehbar, die enormen Kosten für die Unterstützung und Entwicklung Osteuropas noch nicht bekannt, der Golf-Krieg noch nicht absehbar. Interessanterweise haben sich jedoch diese Veränderungen nur wenig auf die vorliegenden Analysen ausgewirkt. Einige der hier diskutierten Sachverhalte haben sogar eine erste Bestätigung erfahren. Obwohl der Standort Nordrhein-Westfalen vor einem sich ständig verändernden Hintergrund analysiert und beurteilt werden muß, sind die hier vorliegenden Beiträge durchaus von längerfristiger Relevanz.

Die Herausgeber bedanken sich ausdrücklich bei den Autoren dieses Bandes, die neben ihren vielfältigen Verpflichtungen in dieser politisch, ökonomisch und sozial turbulenten Situation noch Zeit abzwiegen konnten, um das Erscheinen des Buches zu ermöglichen. Wir hoffen, den Lesern und Leserinnen eine Palette von Aufsätzen präsentieren zu können, die sowohl in wirtschaftspolitisch-praktischer Hinsicht als auch bezüglich ihrer theoretischen Leistung anregend sind.

Bochum und Essen, Oktober 1992

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung und
Ruhr-Universität Bochum

Paul Klemmer und Klaus Schubert

Inhaltsverzeichnis

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten: Eine Problemskizze

Von Klaus Schubert 13

Teil I: Externe Entwicklungen und ihre Bedeutung für den Standort Nordrhein-Westfalen

Vom Produktionsverbund zum Innovationsverbund: Strukturwandel und Standortqualitäten in Nordrhein-Westfalen

Von Franz Lehner und Jürgen Nordhause-Janzen 29

Der EG-Binnenmarkt und der Standort Nordrhein-Westfalen

Von Roland Döhm 49

Folgen der deutschen Vereinigung für die nordrhein-westfälische Wirtschaft

Von Rüdiger Hamm und Ullrich Heilemann 65

Teil II: Interne Standortbedingungen und politische Maßnahmen

Mit alten Industrien und neuen Produktionskonzepten zum modernen Standort?

Von Josef Hilbert und Wolfgang Potratz 83

Standortprobleme und Standortpotentiale im Ruhrgebiet

Von Dietmar Petzina 99

Marktorientierung und standortbezogene Anpassungsflexibilität am Beispiel des "Problemfalles Ruhrgebiet"

Von Michael Kleinaltenkamp	113
--------------------------------------	-----

**Verbesserung von Standortqualitäten durch regionalisierte Strukturpolitik?
– Erfolge und Engpässe regionalisierter Strukturpolitik am Beispiel Ostwestfalen-Lippe**

Von Rolf G. Heinze und Helmut Voelzkow	123
--	-----

Literaturverzeichnis	141
-----------------------------	------------

Verzeichnis der Autoren	157
--------------------------------	------------

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2-1:	Beschäftigungsanteile in Industrie und Dienstleistungen für ausgewählte OECD-Länder	30
Tab. 2-2:	Ausgewählte innerbetriebliche DV-Vernetzungen	39
Tab. 2-3:	Zwischenbetriebliche Kooperationen	46
Tab. 3-1:	Standortqualität ausgewählter Regionen in der Bewertung durch Unternehmen	60
Tab. 3-2:	Zur Direktinvestitionsbilanz Nordrhein-Westfalens	61
Tab. 4-1:	Struktur des Außenhandels und des Innerdeutschen Handels (IDH) der Bundesrepublik und Nordrhein-Westfalens	69
Tab. 4-2:	Nordrhein-Westfalens Handel mit der ehemaligen DDR nach Erzeugnisgruppen	70
Tab. 4-3:	Zur Exporttätigkeit ausgewählter Sektoren der nordrhein-westfälischen Wirtschaft	73
Tab. 4-4:	Entwicklung des Warenverkehrs mit der DDR	77

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 2-1: Anteil neu-industrialisierter Länder an den Importen der OECD	31
Schaubild 2-2: Verbreitung computergestützter Büro- und Planungstechnologie im Produzierenden Gewerbe Nordrhein-Westfalens.	37
Schaubild 2-3: EDV-Vernetzungen im Produzierenden Gewerbe Nordrhein-Westfalens	38
Schaubild 2-4: Vernetzungstypen	40
Schaubild 2-5: Zentralisierung von Produktionssystemen	42
Schaubild 2-6: Mitarbeiterkompetenzen und DV-Vernetzungen	43
Schaubild 2-7: Wichtigste Ideenquelle für Produktinnovationen	47
Schaubild 5-1: Anteil Nordrhein-Westfalens am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik	85
Schaubild 5-2: Anteil ausgewählter Sektoren an der Bruttowertschöpfung .	86
Schaubild 5-3: Veränderung des Anteils ausgewählter Sektoren an der Bruttowertschöpfung	87
Schaubild 5-4: Beschäftigungsentwicklung ausgewählter Branchen des Verarbeitenden Gewerbes	89

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 7-1: Klassifizierung von Ursachen mangelnder Regionaler Anpassungsflexibilität	116
--	-----

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten: Eine Problemskizze

Von Klaus Schubert

Die verschiedenen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fachdisziplinen übergreifend, ist seit geraumer Zeit ein genereller Trend auszumachen, der vielleicht am besten mit "small is beautiful" zu charakterisieren ist. Dieser Trend äußert sich in sehr unterschiedlichen Varianten: In den Sozialwissenschaften beispielsweise in der Abkehr von "grand theory", den großen Theorie- und Ideologie-Debatten, dem "gesamtsystemaren Denken"¹; in der Politikwissenschaft in einer deutlichen Hinwendung zur Analyse materiell-inhaltlicher Politiken, konkreter politischer Maßnahmen, deren Ursachen und Folgen². Die Analyse konkreter politischer Inhalte und Entscheidungen war zwar immer Bestandteil des Faches, aber der äußere Eindruck, daß sich die Disziplin Politikwissenschaft über lange Zeit hinweg mehr mit sich selbst und dann überwiegend mit normativen Fragen beschäftigte, als entsprechend auch auf Anforderungen von außen einzugehen und konkretes anwendungsbezogenes Wissen bereitzustellen, hatte sicher eine gewisse Berechtigung.

Dieser Trend kann auch in den Wirtschaftswissenschaften, beispielsweise im geradezu überschäumenden Boom der Betriebswirtschaftslehre, in vielfachen Bemühungen um mikro-ökonomische Fundierung ökonomischer Fragestellungen – z.B. in der Institutionenökonomie – und in der vergleichsweise stillen Entwicklung in der Volkswirtschaftslehre ausgemacht werden³. Um auf ein naheliegendes Beispiel zu verweisen, scheint es durchaus bezeichnend, daß in jüngster Zeit weniger von regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik, als vielmehr von Standortfragen und Standortqualitäten die Rede ist. Diese möglicherweise zunächst nur terminologischen Veränderungen scheinen inzwischen jedoch auf einen deutlichen Perspektivwechsel hinzuweisen: von einer "top down" zu einer "bottom up" Sichtweise.

¹ K. v. Beyme, Die vergleichende Politikwissenschaft und der Paradigmawechsel in der politischen Theorie. "Politische Vierteljahresschrift", Wiesbaden, Jg. 31 (1990), S. 457ff.

² Vgl. K. Schubert, Politikfeldanalyse. Opladen 1991.

³ Vgl. O.E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York und London 1985. Übersetzt als Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen 1985, sowie D.C. North, The Institutional Economics. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Tübingen, Band 142 (1986), S. 230ff.

Ohne eine unmittelbare Kausalität anzunehmen, zeigt sich eine vergleichbare Perspektivverschiebung auch in der politischen Praxis. Mit der Zielvorgabe der wirtschaftlichen und technischen Erneuerung des Landes wurde bereits 1985 in der "Nordrhein-Westfalen Initiative Zukunftstechnologien" bei der Vergabe staatlicher Fördermittel explizit von den spezifischen, regional und lokal vorhandenen (Forschungs- und Entwicklungs-) Potentialen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie der Unternehmen ausgegangen⁴. Auf die hier gemachten Erfahrungen wird gezielt in den beiden nachfolgenden Programmen "Zukunftsinitiative Montanregion" (ZIM, 1987) und "Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen" (ZIN, 1989) zurückgegriffen. Ein zentrales Merkmal dieser Programme und nach deren Abschluß heute generelle strukturpolitische Linie des Landes NRW ist, daß bei der Vergabe von Fördermitteln in erster Linie von den jeweils "vor Ort" gegebenen, förderungswürdigen Bedingungen ausgegangen wird und nicht ausschließlich von allgemeinen, "von oben" vorgegebenen Zielvorstellungen.

Im folgenden wird zunächst aus der Darstellung wirtschaftspolitischer Steuerungskonjunkturen die Entwicklung hin zur heutigen Standortdiskussion nachgezeichnet. Anschließend sollen unter dem Blickwinkel "Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten" einige systematische und praktische Kriterien der hier konstatierten Perspektivänderungen näher untersucht werden. Damit können möglicherweise aus der engeren Betrachtung Nordrhein-Westfalens hinaus auch Anhaltspunkte für eine entsprechende Entwicklung in den fünf neuen Bundesländern geliefert werden. Der Beitrag schließt mit einem zusammenfassenden Ausblick.

1. Wirtschaftspolitische Steuerungskonjunkturen und die Standortdiskussion

In jüngster Zeit scheint sich ein Politikstil zu etablieren, der der Erfahrung Rechnung trägt, daß staatliche Interventionen in und politische Steuerungsversuche von ökonomischen Entwicklungen allenfalls mäßige Wirkung haben; allgemeiner formuliert, daß staatliche Interventionen in die Wirtschaft bestenfalls temporäre Erfolge, zumeist unter Inkaufnahme von erheblichen Kosten, verzeichnen⁵. Diese Feststellung wird gegenwärtig durch die umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen und den Rückzug des Staates aus ehemals zentralen Aufgaben- und Leistungsbereichen (etwa bei Post und Bahn) unterstrichen.

⁴ Vgl. F. Lehner u.a. [I], Das Zukunftstechnologie-Programm des Landes Nordrhein-Westfalen – Eine Evaluationsstudie. Bochum 1989.

⁵ An dieser Stelle können strukturelle Restriktionen staatlicher Steuerung nicht diskutiert werden; vgl. K. Schubert, Politics and Economic Regulation. In: F. Castles u.a. (Eds.), *Managing Mixed Economies*. Berlin und New York 1988, S. 169ff., K. Schubert, Interessenvermittlung und staatliche Regulation. Opladen 1989, F. Lehner und J. Nordhause-Janz, Die Politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik. In: M.G. Schmidt, Staatstätigkeit. "Politische Vierteljahresschrift", Sonderheft 19, Opladen 1988, S. 38ff., sowie die Diskussion in H. Abromeit und U. Jürgen (Hrsg.), *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns*. Berlin 1992.

Andererseits wird seit geraumer Zeit die zunehmende Politisierung bzw. politisch-staatliche Durchdringung aller wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und privaten Lebensbereiche problematisiert und damit die generelle Expansion staatlicher Eingriffe thematisiert⁶. Beide Befunde beschreiben die derzeit äußerst ambivalente Einschätzung politischer Steuerungs- und staatlicher Handlungsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund ist der eingangs skizzierte Perspektivwechsel zum "bottom up" sowohl auf wirtschaftspolitisch-konzeptioneller als auch auf empirisch-praktischer Ebene nachvollziehbar.

Anhand eines kurzen Rückblicks auf wirtschafts- und steuerungspolitische Konjunkturen wird deutlich, daß seit Bestehen der Bundesrepublik jeweils unterschiedliche Steuerungskonzepte und entsprechende politische Handlungsstrukturen entwickelt und genutzt wurden. Diese Diskussion vor Augen, scheinen neuere Einschätzungen und Entwicklungen wieder etwas Raum für "aufgeklärte Formen" politischer Steuerung und staatlicher Intervention anzudeuten.

In der Wiederaufbauphase der Nachkriegszeit konnten die wirtschaftspolitischen Aktivitäten des Staates, mit kurzfristiger Ausnahme, weitgehend auf ordnungspolitische Maßnahmen beschränkt werden; Prozeßpolitik erschien aufgrund des enormen quantitativen Wachstums auf der Basis ständig abnehmender Arbeitslosigkeit und stabiler Preisentwicklung nicht nötig. Erst in der folgenden, ersten Wachstumskrise ab Ende der fünfziger Jahre, begleitet von einer abnehmenden Preisstabilität, wurden in der Bundesrepublik systematische Ansätze wirtschaftspolitischer Steuerung des Staates entwickelt. Hierbei trug die Etablierung des "Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" im Jahr 1963 ganz erheblich bei.

Über die immer wichtiger gewordenen Jahresgutachten und Empfehlungen des Sachverständigenrates wurde langsam ein wirtschaftspolitischer Schwenk zur keynesianischen oder nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik eingeleitet. Dieser wurde mit der Verabschiedung des "Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" (1967), durch die Große Koalition vollendet. Über geeignete politische Maßnahmen zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen sollten danach gleichzeitig die vier wirtschaftspolitischen Ziele wirtschaftliches Wachstum, Preisniveaustabilität, Sicherung der Vollbeschäftigung bei ausgeglichener Handelsbilanz erreicht werden. Das hierzu entwickelte wirtschaftspolitische Instrumentarium, Globalsteuerung gesamtwirtschaftlicher Größen mittels "mittelfristiger Finanzplanung" und Akkomodation sozio-ökonomischer Interessen in der "Konzertierten Aktion"⁷, wurde insbesondere auch von der sozialliberalen Koalition ab 1969 gezielt eingesetzt.

⁶ Vgl. D. Fürst, Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. (Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1.) Baden-Baden 1987.

⁷ Vgl. K. Stern u.a., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar. Stuttgart u.a. 1972.

Die Phase der sogenannten "aktiven Politik"⁸ umfaßte jedoch weit mehr. Den Hintergrund für die seinerzeit aufkommenden, weiterreichenden Reformvorstellungen bildete einerseits eine erste Sättigung hinsichtlich materiell-quantitativer Güter, die die materiell-qualitativen Ansprüche steigen ließ. Andererseits wurden nun auch die, vor allem in regionaler Hinsicht, disparitären Lebensstandards virulent, die unter dem Konzept der "aktiven Politik" auf den gezielten Ausbau eines modernen Wohlfahrts- und Leistungsstaates drängten und mit dem Institut der "Gemeinschaftsaufgabe" von Bund und Ländern aufgenommen wurden⁹.

Diese zunächst äußerst erfolgreiche, wenn auch nicht unumstrittene Politik bewirkte neben einigen wirtschaftlichen Erfolgen einen rapiden Ausbau staatlicher Leistungen (insbesondere hinsichtlich der Sozial-, Bildungs- und Wohnungspolitik). Dieser Politik, die unser Bild vom modernen Leistungsstaat nachhaltig prägte, war – aus heutiger Sicht – aufgrund wirtschaftlicher und politischer Gründe nur ein recht kurzer Erfolg beschieden. Die folgenden strukturellen Umbrüche waren nicht nur auf äußere wirtschaftliche Einflüsse, wie etwa die Ölpreis-Schocks, eine erste Welle arbeitskräftesparender Technologien, spürbare Sättigung bei langlebigen Gebrauchsgütern zurückzuführen, die insgesamt einen weltweiten Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums bewirkten. Wesentliche Ursachen waren darin begründet, daß interne wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht rechtzeitig außenwirtschaftlich, über einen entsprechenden Wechselkurs abgesichert wurden. Vor allem aber wurde die angestiegene Staatsverschuldung in der Hochkonjunktur nicht zurückgeführt, wodurch die konzeptionell vorgesehenen späteren Handlungs- und Steuerungsspielräume verschlossen blieben¹⁰.

Mißerfolge bei der Umsetzung der Reformpolitik förderten darüber hinaus nicht nur die spezielle Diskussion über die "Grenzen des Sozialstaates"¹¹, sondern führten allgemeiner zu der Frage nach "Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit"¹² und in einer breiten internationalen Diskussion zum Problem des "government overload"¹³. Damit wurde sowohl aus inhaltlich-materieller Sicht als auch aus prozessualer Perspektive, d.h. der Frage, was demokratische Regierungen, was Politik vor allem unter dem "maßlosen Forderungsdruck organisierter In-

8 F.W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*. Frankfurt 1973.

9 Vgl. D. Grosser u.a., *Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung*. Stuttgart u.a. 1988.

10 Vgl. N. Kloten, *Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969-1974)*. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*. Frankfurt 1976, sowie F.W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt und New York 1987.

11 P. Koslowski u.a. (Hrsg.), *Chancen und Grenzen des Sozialstaates. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik*. Tübingen 1983. H. Kruse, *Reform durch Regionalisierung – Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Frankfurt und New York 1990.

12 H.-G. Wehling, *Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit*. Stuttgart 1982.

13 R. Rose, *Overloaded Government: The Problem Outlined*. "European Studies Newsletter", Strathclyde/Glasgow, vol. 5, no. 3, S. 13ff.

teressen" überhaupt zu leisten in der Lage sind, erneut das Problem der politischen Steuerbarkeit wirtschaftlicher Entwicklungen aufgeworfen¹⁴.

Aus den negativen Erfahrungen keynesianischer Nachfragepolitik speiste sich eine wirtschaftswissenschaftliche Diskussion, die längst vorbereitet hatte, was in den achtziger Jahren von wichtigen westlichen Ökonomien, insbesondere der Vereinigten Staaten und Großbritanniens, als unterschiedliche Variationen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik umgesetzt wurde. Unter dem Stichwort angebotsorientierter Wirtschaftspolitik setzte hier ein massiver Rückzug des Staates aus früheren sozial- und wirtschaftspolitischen Engagements ein. An dessen Stelle wurde weitestgehend auf die "Selbstheilungskräfte des Marktes" vertraut, die durch entsprechende staatliche Deregulierungsmaßnahmen gestärkt werden sollten. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, realpolitisch als "Reagonomics" und "Thatcherism" in die Geschichte eingegangene Experimente, scheiterte aufgrund der sozialen, vor allem aber ökonomischen und fiskalischen Folgen dieser Politik. Vorrangig hierbei sind in den Vereinigten Staaten die enorme Staatsverschuldung und die wachsenden Haushaltsdefizite, in Großbritannien der drohende Verlust der Anschlußfähigkeit der britischen Industrie und Wirtschaft an weltwirtschaftliche Entwicklungen – in beiden Ländern auf der Basis enormer sozialer Probleme. Vor diesem Hintergrund scheinen sich in beiden Ländern die sozialen und politischen Grenzen der freien Marktssteuerung abzuzeichnen¹⁵.

Trotz einer analogen Rhetorik der konservativ-liberalen Regierungskoalition ab 1982 blieb ein entsprechend rigoroser wirtschaftspolitischer Kurswechsel in der Bundesrepublik weitgehend aus. Zwar wurde die Diskussion über die Grenzen des Sozialstaates aufgenommen, gleichzeitig aber auch die "Neue Soziale Frage"¹⁶ aufgeworfen. Zwar wurde – insbesondere auch vom kleineren Koalitionspartner – die generelle politische Orientierung mit "Mehr Markt" festgelegt, wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungen werden aber autonom, d.h. ohne direkten politisch-staatlichen Einfluß, zwischen den Interessenverbänden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffen. Diese verfügen über das entsprechende Verpflichtungs-, aber auch Mobilisierungspotential gegenüber ihren Mitgliedern, so daß wirtschaftspolitische Manöver in der Bundesrepublik ohne die korporatistische Einbindung dieser Interessen immer wieder auf erhebliche Widerstände stoßen¹⁷.

Nachdem die aktive gesamtwirtschaftliche Steuerung bereits unter der Regierung Schmidt weitgehend eingestellt wurde, bedeutete die konservativ-liberale "Wende" inhaltlich vor allem die Einschränkung der Aufgabenpalette des Stabilitäts-

14 Mit der Negierung politischer Steuerbarkeit wurde gelegentlich auch gleich die Frage nach der Angemessenheit demokratischer Institutionen aufgeworfen, dies soll hier allerdings nicht vertieft werden.

15 Vgl. B.A. Rockman, USA: Government under President Reagan. (Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1.) Baden-Baden 1987, S. 155ff., sowie D.H.J. Coates (Ed.), *The Economic Decline of Modern Britain*. Brighton 1988.

16 H. Geissler, *Die Neue Soziale Frage*. Freiburg 1976.

17 M. Dierkes und K. Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Bundesrepublik. Leistungsfähigkeit und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt und New York 1990.

und Wachstumsgesetzes und eine weitgehende Konzentration auf die Geldwertstabilität. Die Reduzierung der Staatstätigkeit stand, mit Ausnahme der drastischen Rücknahme des sozialen Wohnungsbaus, vor allem unter dem Zeichen von Flexibilisierung und Deregulation, z.B. bei Post, Telekommunikation, Funk und Fernsehen. Insofern kann die Wende zu einer moderaten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik auch als ein Einschwenken auf die wirtschaftsliberale Tradition eines Ludwig Erhard bezeichnet werden.

Interessanterweise nahmen aber gerade in dieser Zeit eine ganze Reihe spezieller politischer Probleme und Fragen (z.B. in den Bereichen Infrastruktur, Regionalstruktur, aber auch Energie-, Wohnungspolitik) an Bedeutung zu, die teilweise auch als Querschnittsaufgaben (wie im Bereich der Umweltpolitik) ohne aktive staatliche Regulationen und Interventionen nicht lösbar erscheinen. Entgegen den politischen Intentionen erweiterten diese jedoch den Kanon der Anforderungen und damit auch die Handlungsfelder des Staates. Ein beachtlicher Teil dieser neuen Aufgabenfelder und Aktivitäten wurde allerdings – im bundesdeutschen Föderalismus durchaus angelegt – zunächst unterhalb der Bundesebene aufgenommen.

Bei allen Unterschieden im Detail können in dieser Entwicklung Ansätze zu einer Abkehr von dem bis dato vorherrschenden Politikstil des "top-down" gesehen werden. Ohne diesen Prozeß überbewerten zu wollen, scheint sich damit ein Politikstil zu entwickeln, der auf der Basis strikter Marktorientierung und regulativer Freiräume versucht, andere, dezentrale wirtschaftspolitische Handlungsebenen zu erschließen und damit auch neue, regionale Handlungsstrukturen zu entwickeln. Aus dieser Perspektive zeichnen sich dann auch Lösungen ab, die auf konkreter, aufgabenbezogener Ebene, wenn schon nicht als Konzeptionen "zwischen Markt und Staat", so doch als Formen "inszenierten Korporatismus"¹⁸ bezeichnet werden können.

Definierte Schiller (1967) staatliche Wirtschaftspolitik noch dadurch, daß "die wesentlichen Makrodektionen ... von der Wirtschafts- und Finanzpolitik getroffen (werden), die Mikrodektionen aber dem Markt und dem einzelwirtschaftlichen Wettbewerb überlassen"¹⁹ bleiben, so besteht heute kaum mehr Kritik an einer moderaten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die zumindest Raum für regionale Ansätze "aktiver" Interventionen gibt. Diese drehen Schillers Argumentation insofern um, als nun über regionale Konzertierungen, über Informations- und Einbindungsstrategien versucht wird "die Mikrodektionen", d.h. die Unternehmensentscheidungen bei prinzipiell (markt-) offener Wirtschafts- und Finanzpolitik politisch zu beeinflussen. Wenn "in wichtigen Teilen des Marktgeschehens ... das

¹⁸ R.G. Heinze und H. Voelzkow [I], Kommunalpolitik und Verbände: Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: H. Heinelt und H. Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel u.a. 1991, S. 187ff., sowie R.G. Heinze und H. Voelzkow [II], Inszenierter Korporatismus. Politische Rahmenbedingungen des Ruhrgebietes der Zukunft. (Arbeitspapier 2/91 des Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung der Ruhr-Universität Bochum.) Bochum 1991.

¹⁹ K. Schiller, Marktwirtschaft mit Globalsteuerung. In: ders., Reden zur Wirtschaftspolitik. (BMW-Texte.) Bonn 1967.

Angebotshandeln einen Vorlauf"²⁰ hat, kann diese Strategie der politisch-regionalen Konzentrierung unternehmenspolitischer Entscheidungen – zumindest temporär – erfolgreich sein. Dabei zeichnet sich das Paradox ab, daß "in einer Zeit zunehmender weltweiter Verflechtung und globaler Integration ... der politische Spielraum einzelner Regionen eher zu als ab" nimmt²¹.

Inwieweit dieser Trend generalisiert werden kann, bleibt abzuwarten, zumindest bezogen auf zentrale strukturpolitische Maßnahmen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, scheint dies offensichtlich zu sein. Innerhalb dieses Perspektivwechsels wird nun auch die zunehmende Beachtung von Standortfragen deutlich.

In den Wirtschaftswissenschaften gibt es eine lange Diskussionstradition über Standortfragen, die hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden soll²². Festzuhalten bleibt, daß sich diese von der aktuellen, allgegenwärtigen Renaissance des Begriffes "Standort" deutlich unterscheidet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird die Standortqualität z.B. über die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft im Außenverhältnis bzw. über die Investitionsattraktivität in binnenwirtschaftlicher Hinsicht bestimmt. Zur Abschätzung und Beurteilung dieser Größen wird jeweils ein ganzes Variablenbündel zugrundegelegt, deren Bestimmung im Einzelnen und Wirkungsweise untereinander nicht objektiv, sondern diskursiv festgelegt werden muß. Bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht es beispielsweise um die Variablen Standard und Qualität der Produkte und Technologien, Gütersortiment und Lieferbereitschaft, Kosten und Wechselkurse, die zu den beiden Indikatoren realer (Waren- und Dienst-) Leistungsverkehr und den entsprechenden Salden- und Preisentwicklungen zusammengefaßt werden. Bei der Investitionsattraktivität handelt es sich regelmäßig um die Variablen Verteilung der Faktoreinkommen, insbesondere der Lohnstückkosten und der Lohnquoten- und Renditenentwicklung, und der Verteilung zwischen privaten und öffentlichen Haushalten, d.h. der Abgaben-, Ausgaben- und Verschuldungsentwicklung des Staates.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht werden eine Reihe anderer Standortvariablen eingeführt, die einerseits die Faktoreinsatzkosten und andererseits die Ertragssituation betreffen. Zu ersteren gehören die Situation hinsichtlich verfügbarer industrieller Flächen und die allgemeine Beschaffungssituation in bezug auf die benötigten Materialien und Maschinen, insbesondere auch die anfallenden Transportkosten. Von vorrangiger Bedeutung ist das am Standort selbst oder in seiner unmittelbaren Umgebung verfügbare Arbeitskräftepotential mit den erforderlichen Qualifikationen. Mit zukünftig noch zunehmender Bedeutung gehört zum Faktor-

20 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Investieren für mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1981/82. Stuttgart 1981, S. 143.

21 G. Junne, Chancen für eine Reregionalisierung der Politik. In: U. von Alemann u.a. (Hrsg.), Die Kraft der Region. Bonn 1990, S. 376.

22 Vgl. F.X. Bea u.a., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Stuttgart/New York 1985, K.C. Behrens, Allgemeine Standortbestimmungslehre. Köln 1961, K.-H. Kaiser, Industrielle Standortfaktoren. Berlin 1979, K. Lüder und W. Küpper, Unternehmerische Standortplanung und regionale Wirtschaftsförderung. Göttingen 1983; vgl. K. Schubert, Der Standort Bundesrepublik Deutschland – Eine politisch-ökonomische Analyse. In: J. Schmid und H. Tiemann (Hrsg.), Aufbrüche: Die Zukunftsdiskussion in Parteien und Verbänden. Marburg 1990, S. 210ff.

einsatz auch ein gut ausgebauter und zuverlässiger Dienstleistungssektor im Umfeld des Unternehmens. Dies gilt nicht nur in bezug auf das Geld- und Kreditwesen, sondern vor allem auch im Bereich von Beratungs- und Zulieferdienstleistungen, z.B. zur Ausgliederung betrieblicher Funktionen.

Neben der allgemeinen Absatzsituation gehört zu den Standortfaktoren auf der Ertragsseite auch der Bedarf und die Kaufkraft im unmittelbaren und näheren Umfeld des Unternehmens, die Konkurrenzsituation, das öffentliche – in der Regel auf das Produkt bezogene – "goodwill" und, gegebenenfalls, öffentliche Absatzhilfen²³. Selbst wenn aufgrund der internationalen Arbeitsteilung der unmittelbaren Nähe von Produzenten und Konsumenten nicht mehr die entscheidende Bedeutung zukommt, ist gleichzeitig doch zu beachten, daß gewisse Standortcharakteristika, etwa das internationale Markenzeichen "Made in Germany", für den Absatz von Produkten wichtig sind.

An dieser sicher nicht abschließenden Auflistung wird die Bedeutung öffentlicher und staatlicher Leistungen für die Qualität von Unternehmensstandorten deutlich: Die Schaffung – und in zunehmendem Maße die Sanierung und Wiederherstellung – industriell nutzbarer Flächen ist, zumindest in den traditionellen Industriestaaten, ohne wesentliche Leistungen der öffentlichen Hand nicht mehr vorstellbar. Dies gilt ebenso für den immensen Aufwand bei der Aufrechterhaltung und dem Ausbau der Transport- und Verkehrsinfrastruktur. Bezogen auf den zentralen Faktor Arbeitskraft gehen staatliche Leistungen beispielsweise weit über Bildungs- und Qualifizierungsfunktionen hinaus. Immer wichtiger werden öffentliche Leistungen im Reproduktionsbereich Gesundheit, Freizeit und Kultur.

Aus diesen kurzen Ausführungen wird deutlich, daß unter den Bedingungen kontinuierlichen Wandels westlicher Industriegesellschaften die Frage nach dem Standort, insbesondere nach den Standortqualitäten erstens nicht ausschließlich auf "objektive" Größen und zweitens nicht mehr ausschließlich auf ökonomische Faktoren reduziert oder auf eine ausschließlich ökonomische Diskussion beschränkt werden kann²⁴. Immer schnellere wissenschaftliche und technische Entwicklungen sorgen für Bedingungen, die Strukturwandel nicht als einmalig zu bewältigende Aufgabe, sondern vielmehr als permanenten Prozeß erscheinen lassen. Dieser auf Dauer angelegte Prozeß des Strukturwandels erfordert aber nicht nur vielfältige Adaptionsleistungen in den produzierenden und dienstleistenden Betrieben und Unternehmen selbst, sondern zunehmend auch entsprechende Adaptions- und Kompensationsleistungen aus deren sozialen und politischen Umfeld.

Aus der Sicht des einzelnen Unternehmens ist dessen jeweiliger Standort dann der Kristallisationspunkt, in dem sich die wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Anpassungsleistungen konkretisieren. Das realisierbare Austauschverhältnis zwischen ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren bestimmt dann letztlich die konkrete, für das Unternehmen subjektiv maßgebliche Standortqualität.

23 So bereits K.C. Behrens.

24 Vgl. z.B. M. Dierkes und K. Zimmermann (Hrsg.).

An diesem subjektiven Faktor setzt die neuerliche Standortdiskussion an. Sie stellt das einzelne Unternehmen – i.d.R. auch vermittelt über regionale Interessenvertretungen, Industrie und Handelskammern usw. – als einen zentralen Akteur des Strukturwandels "vor Ort" in den Vordergrund. Aus politisch-politikwissenschaftlicher Sicht emanzipiert sich damit zunehmend das Einzelunternehmen vom Objekt staatlicher Regulation und Subvention zum Subjekt und Träger des Strukturwandels. Mit dieser, aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht besonders überraschenden, politisch-politikwissenschaftlich jedoch zentralen Veränderung konstituiert sich auch das Verhältnis zwischen den politischen, sozialen und ökonomischen Akteuren "vor Ort" neu.

Es ist daher nur konsequent, wenn in der aktuellen Diskussion über politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten der Begriff Standort i.d.R. in einem metaphorischen Sinne gebraucht wird. In der Metapher erfolgt sowohl eine Konkretisierung der o.a. abstrakten volkswirtschaftlichen Größen als auch die Lokalisierung der Aktivitäten für den Strukturwandel als kontinuierlichem Prozeß. Der metaphorische Gebrauch von "Standort" mag aus einer streng wissenschaftlich-systematischen Perspektive heraus bedauerlich sein, politisch-praktisch werden jedoch genau jene endogenen Potentiale angesprochen, die an den "subjektiv" unterschiedlichen Stärken und Schwächen einer Wirtschaftsregion ansetzen.

Aus dieser Sicht wird auch ein zentrales Dilemma im deutsch-deutschen Vereinigungsprozeß deutlich. Die generelle wirtschaftspolitische Orientierung der konservativ-liberalen Regierung – Deregulierung und Entstaatlichung – kann im Zuge der Vereinigung nicht konsequent aufrechterhalten werden. Sie ist vielmehr gezwungen, zunächst nur hinhaltend mit dem "Superkonzern Treuhand", aber zunehmend auch direkt "aktive Politik" zu betreiben. Für eine Adaption der erfolgreichen, marktorientierten Konzepte regionalen Strukturwandels im Westen fehlt allerdings bis dato der notwendige funktionsfähige "Unterbau" im Osten. Damit sind insbesondere ein dezentral handlungsfähiges politisch-administratives System und ein entsprechender Kreis organisierter sozio-ökonomischer Interessengruppen gemeint, die ersteres in die Lage versetzen können, regional ein – bei allen materiellen Gegensätzen – korporatives Verhandlungs- und Abstimmungsmuster zu "inszenieren".

Die hier absichtlich etwas schematisch vorgenommene Kontrastierung zwischen "top-down" und "bottom up" bzw. unterschiedlichen Steuerungspolitiken und der Standortdebatte diene vor allem der Verdeutlichung des sich gegenwärtigen vollziehenden Perspektivwechsels hinsichtlich der Konzipierung politischer Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten. Im folgenden soll auf zentrale Ebenen, Felder und Strategien standortbezogener Maßnahmen eingegangen werden. Dabei wird gleichzeitig ein Überblick über die Beiträge des vorliegenden Bandes gegeben.

2. Ebenen, Felder und Strategien standortbezogener Maßnahmen

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten in Nordrhein-Westfalen sind von einer ganzen Reihe externer Entwicklungen und interner Bedingungen abhängig. Bei dem politisch unterstützten Ausbau und der Anpassung interner Wirtschaftspotentiale an äußere Entwicklungen geht es vor allem darum, die politisch-ökonomische Entwicklung "aktiv" aufzunehmen. Dies wird vor allem über die Initiierung regionaler Akteursnetze zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz politischer Maßnahmen versucht, d.h. durch die Einbeziehung lokaler und regionaler Kompetenz und know hows bei der Erarbeitung spezifischer Problemlösungen.

2.1. Externe Entwicklungen

Seit längerem findet weltweit eine "Entgrenzung" der Kapital-, Waren- und Dienstleistungsmärkte statt. Früher vor allem als Spezifikum multinationaler Konzerne diskutiert, operieren heute, oft mit staatlicher Unterstützung, zunehmend auch kleinere Unternehmen auf den Weltmärkten. Mehr noch, sie werden von seiten politischer Akteure erheblich ermuntert, ihre Absatzmärkte auszuweiten und über den nationalen Markt hinaus in den internationalen Wettbewerb einzusteigen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist aber, daß mit entsprechenden sozio-ökonomischen (Standort-) Bedingungen das notwendige Umfeld für diese Unternehmen vorhanden ist, um die Fähigkeit zur Innovation als permanente Leistung aufrecht zu erhalten.

In diesem Zusammenhang ist das zentrale Thema Nordrhein-Westfalens längst nicht mehr die Frage nach der Ablösung alter Montanstrukturen, sondern, wie in anderen Industriegebieten auch, der weltweite technisch-ökonomische Wandel und die daraus folgenden neuen, weltweiten Wettbewerbsbedingungen. Diese Entwicklung schlägt sich wiederum in der neuen Bedeutungseinschätzung von Standortfaktoren und von Wirkungszusammenhängen zwischen Standort und Produktion nieder. Eine wesentliche politische Zielvorgabe ist dabei die Verarbeitung des Spannungsverhältnisses zwischen ökologischer und ökonomischer Erneuerung.

Vor diesem Hintergrund argumentieren Lehner und Nordhause-Janz im folgenden Beitrag dieses Bandes, daß Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen nicht eindimensional, als Ablösung altindustrieller Strukturen durch moderne Dienstleistungsindustrien betrachtet werden darf. Um im weltweiten Wettbewerb auch weiterhin bestehen zu können, muß die nordrhein-westfälische Industrie – wie andere auch – Modernisierungsleistungen auf zumindest drei Ebenen erbringen: Die permanente Verbesserung der Produktionstechnologien, die laufende Entwicklung neuer Produktionskonzepte und die Herausbildung neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsformen, um den modernen Produktionsverbund auch als Innovationsverbund nutzen zu können. Hier setzen dann auch konkrete politische Maßnahmen an.

Bezogen auf die Standortanforderungen gilt insbesondere, daß diese Veränderungen aktiv auf- bzw. vorweggenommen werden müssen, um Innovationsprozesse zu initiieren und zu fördern, d.h. durch aktive Eingriffe und Gestaltung von Standortbedingungen selbst die erforderlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Dabei spielen die Sach- und Fachkompetenzen, d.h. die Mitarbeit und das Einbeziehen von Experten an der Basis, gewissermaßen als Sensoren und Träger von politisch unterstützten Veränderungen von Standortbedingungen eine große Rolle.

Obwohl konkretes Gestaltungswissen für die Verbesserung von Standortqualitäten fehlt, scheint klar zu sein, daß ein entscheidender (Standort-) Faktor eine breite Infrastruktur für Forschung und Entwicklung als Basis für die Innovation und Diffusion neuer Technologien und Produktionsprozesse ist. Hierbei ist die immer noch zu wenig geförderte fachdisziplin-übergreifende Forschung besonders notwendig. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Vernetzung der wichtigsten lokalen und regionalen Akteure und Träger wirtschaftlichen Strukturwandels. Diese eher "weichen" Maßnahmen setzen auch auf die mittel- und langfristige Erfolge wirtschaftlicher Kooperationsstrategien, die von den gegebenen Produktions- und Produkttraditionen einer Region ausgehen und diese weiterentwickeln, d.h. etwa in Regionen, in denen traditionell Materialien und Werkstofftechnologien vorhanden sind, diese standortbezogen weiterzuentwickeln und hierbei auch veraltete oder nicht mehr marktgerechte Produkte usw. abzubauen. Solche iterativen und marktgerechten Strategien schützen beispielsweise auch davor, voreilig und einseitig auf "symbolträchtige" Technologien zu setzen; Querschnittstechnologien wie die Mikro-Elektronik stellen in den Innovationsprozessen eher eine Ausnahme dar.

Die oben beschriebene Entgrenzung der Märkte wird durch die ökonomische und politische Integration Europas forciert und konkretisiert. Dabei wird insbesondere das veränderte Regionengefüge bei der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes mindestens drei wichtige Rückwirkungen für Nordrhein-Westfalen haben²⁵. So wird sich durch unmittelbar wirksame Leistungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, erstens, kurzfristig ein umfassender Deregulierungstrend und eine deutliche Verschärfung des Preiswettbewerbs ergeben. Zumindest mittelfristig muß, zweitens, mit einem Bedeutungsverlust der föderativen politischen Strukturen der Bundesrepublik und dem Auf- und Ausbau eigener Politikkonzeptionen der Europäischen Gemeinschaft gerechnet werden. Diesem Zentralisierungstrend wird das Land Nordrhein-Westfalen mit einer direkten Kooperation bzw. Konfrontation mit der Europäischen Ebene zu begegnen haben.

Vor diesem Hintergrund präsentiert Döhm, im dritten Beitrag dieses Bandes, Ergebnisse einer Studie des RWI über die regionalen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes²⁶. Er erinnert nochmals daran, daß die EG-Binnenmarktentwicklung eine explizite, regionalpolitische Zielsetzung hat, insofern sie auf eine

25 Vgl. P. Klemmer und H. Schruppf, Probleme einer ökonomischen Umstrukturierung der DDR aus regionalpolitischer Sicht. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41, S. 117ff.

26 Vgl. dazu auch R. Döhm [I], Der europäische Binnenmarkt – Eine Bestandsaufnahme und Überlegungen zu den Chancen und Risiken für Nordrhein-Westfalen. "RWI-Mitteilungen", Jg. 40 (1989), S. 149ff.

Verringerung der Disparitäten zwischen den Regionen Europas setzt. Aus dieser Zielsetzung heraus hat Nordrhein-Westfalen nicht "automatisch" Zugewinne zu erwarten. Da die wirtschaftliche Leistungskraft über dem Durchschnitt liegt, müssen die zu erwartenden Vorteile des EG-Binnenmarktes durch die NRW-Wirtschaft aktiv gesucht und durch eine entsprechende Standortpolitik aktiv geschaffen werden.

Erst in jüngster Zeit scheint das volle Ausmaß des Aufbau- und Entwicklungsbedarfs in den neuen Bundesländern deutlich, vor allem aber politisch erkannt zu werden. Für den Standort Nordrhein-Westfalen hat sich als wichtige Folge des deutschen Vereinigungsprozesses der Vergleichsmaßstab für den notwendigen Entwicklungsbedarf so weit geändert, daß die Probleme der eigenen ökonomischen Entwicklung in den Hintergrund treten – die (ehemalige) Zuspitzung auf ein ökonomisches "Nord-Süd-Gefälle" in der Bundesrepublik einem "Ost-West-Gefälle" gewichen ist. Die Unterstützung des Ostens wird so auf absehbare Zeit wichtige Mittel zur Umstrukturierung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft binden bzw. abziehen.

Andererseits zeigen Hamm und Heilemann im vierten Beitrag dieses Bandes, daß die nordrhein-westfälische Wirtschaft kurz- und mittelfristig einen hohen Anteil an dem Auf- und Umbau in Ostdeutschland erwarten kann. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Anpassung der Wirtschaft der fünf neuen Bundesländer an marktwirtschaftliche Bedingungen weitgehend zur Rückführung der Grundstoffindustrie führen wird, was zumindest kurzfristig einen hohen Anteil der NRW-Wirtschaft am Auf- und Umbau bedeutet. Die deutsche Vereinigung wird aber auch die geographische Situation des Standortes Nordrhein-Westfalen als Schnittstelle zwischen Ost und West in einem größeren Europa aufwerten, so daß traditionelle Verkehrsachsen reaktiviert und rekonstruiert werden müssen. Dadurch könne Nordrhein-Westfalen zu einer Drehscheibe in einem größeren Europa werden.

Es wurde bereits angedeutet, daß sich aufgrund der zunehmenden Bedeutung der europäischen Ebene ein "Orientierungsbedarf" für Nordrhein-Westfalen ergibt: Die Kompetenzverteilung im bundesdeutschen Föderalismus weist den Ländern vor allem eine Durchführungskompetenz bei der Aufgabenerledigung und Politikgestaltung zu. Diese zunächst gegenüber dem Bund nachgeordnete Funktion bringt die Ländern möglicherweise insofern in eine bessere Situation, als die zunehmende Bedeutung Brüssels vor allem zu Lasten der Gesetzgebungskompetenz des Bundes geht. Fragen der Abstimmung, der Kooperation und des Konfliktes zwischen den Ländern und der EG werden also an Bedeutung gewinnen. Aufgrund des Paradigmenwechsels in der nordrhein-westfälischen Wirtschafts- und Strukturpolitik entsteht darüber hinaus eine weitere politische Handlungsebene, die Ebene der Regionen und die Regionalkonferenzen zwischen Land und Kommunen.

Mit der hier angesprochenen Verschiebung der Handlungsebenen und -strukturen geht eine Pluralisierung der Steuerungsebenen einher. Diese Entwicklung wirft nicht nur Fragen nach den generellen Steuerungsmöglichkeiten der Landesebene

auf, sondern legt zunächst ein ambivalentes Zwischenfazit nahe: Die Pluralisierung der Steuerungsebenen bedeutet einerseits einen Bedeutungszuwachs für die Landesebene, andererseits muß ein Teil dieses Zuwachses – um trotz drastischer finanzieller und fiskalischer Einschränkungen politisch handlungsfähig zu werden – an nachgeordnete Ebenen und Gremien in den Regionen weitergegeben werden.

2.2. Interne Standortbedingungen

Aus der Binnenperspektive Nordrhein-Westfalens sind vor allem zwei Aspekte für die Formulierung politischer Maßnahmen zur Verbesserung von Standortbedingungen von herausragender Bedeutung: Die inter- und intra-regionalen Unterschiede und ökonomischen Differenzierungsprozesse einerseits und die Anpassungsflexibilitäten des sektoralen wirtschaftlichen Bestandes andererseits. Bezugnehmend auf die generelle Argumentation von Lehner und Nordhause-Janz (in diesem Band) stellen Hilbert und Potratz im folgenden fünften Beitrag daher die Frage, inwiefern mit altem industriellen Besatz und neuen Produktionskonzepten ein moderner Standort entwickelt werden kann. Sie beziehen damit die eingangs generell geführte Diskussion direkt auf die nordrhein-westfälische Situation. Hilbert und Potratz untersuchen aus einer sektoralen Perspektive heraus Chancen und Möglichkeiten neuer Produktionskonzepte in Nordrhein-Westfalen. Sie argumentieren, daß bei laufenden Modernisierungs- und Anpassungsprozessen alte Industriestrukturen, insbesondere hieraus entwickelte Industrietraditionen durchaus vorteilhafte Modernisierungsbedingungen bieten.

Eine erste intra-regionale Analyse erfolgt in dem sechsten Beitrag dieses Bandes "Standortprobleme und Standortpotentiale im Ruhrgebiet"²⁷. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Ruhrgebietes für die wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens arbeitet Petzina vor allem die historisch entstandenen Standortprobleme und Standortpotentiale dieser Region heraus und zeigt damit auf mögliche Ansatzpunkt endogener Entwicklung. Am Beispiel des "Problemfalles" Ruhrgebiet schließt auch Kleinaltenkamp generelles Plädoyer für mehr Markt- und Standortorientierung an. Mit Verweis auf die Besonderheiten des Ruhrgebietes setzt er sich im siebten Beitrag dieses Bandes für verstärkte Marktorientierungen und standortbezogene Anpassungsflexibilitäten als Leitlinien des strukturellen Wandels ein.

Nachdem die früheren Nord-Süd-Disparitäten nach der deutschen Vereinigung in eine Diskussion über das Ost-West-Gefälle übergegangen ist, müssen zwar einer-

27 Vgl. auch R. Hamm und H. Wienert, Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 48.) Berlin 1990; E. Matzner, Perspektiven der regionalen Strukturpolitik. In: IG-Metall (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Alternativen. Soziales Wirtschaften durch solidarisches Handeln. Köln 1988; W.D. Schäffer, Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. "WSI-Mitteilungen", Köln, Jg. 43 (1990), S. 461ff.; F. Traxler und B. Unger, Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels – Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht. "Wirtschaft und Gesellschaft", Wien, Jg. 16 (1990), S. 189ff.

seits die sich daraus ergebenden neuen Orientierungs- und Vergleichsmaßstäbe akzeptiert werden, bleiben andererseits aber die intra-regionalen Unterschiede und Differenzierungsprozesse des Standortes Nordrhein-Westfalen virulent. Heinze und Voelzkow haben diese intra-regionalen Entwicklungen detaillierter beschrieben und analysiert²⁸. Die hierauf reflektierenden Muster regionaler Strukturpolitik, insbesondere die aktuelle Praxis des staatlich gestützten oder "inszenierten Regionalkorporatismus", werfen allerdings ihrerseits Fragen nach den Grenzen, der Selektivität und der Stabilität der entwickelten politischen Maßnahmen auf. Im abschließenden Beitrag dieses Bandes legen Heinze und Voelzkow hierzu erste – vergleichsweise positive – Ergebnisse einer empirischen Begleituntersuchung zur regionalisierten Strukturpolitik in Ostwestfalen-Lippe vor.

Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten setzt also verstärkt auf die Motivierung und Mobilisierung der regionalen und kommunalen Potentiale. Damit werden auch regionale Eigenentwicklungen akzeptiert, die graduell unterschiedliche zentrale Unterstützung – seitens des Landes – erfahren. Damit kristallisiert sich "weiche Wirtschaftspolitik" als spezifischer Mix aus – limitierten – finanziellen Anreizen, einem neuen – regulativen – Entscheidungsverfahren und, als spezifische Neuerung, einen auf dezentraler und freiwilliger Mitarbeit beruhenden Überzeugungs- und Verpflichtungssystem heraus.

3. Ausblick

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß aus der Perspektive der Verbesserung von Standorten und Standortqualitäten kaum mehr die vergleichsweise abstrakte (Alfred-Weber-) Frage nach dem (optimalen) Standort für den Einsatz der (Produktiv-) Faktoren gemeint ist. Diese klassische Diskussion verkürzt angesichts der internationalen Verflechtung und angesichts des Ausmaßes an politischer Intervention in allen Volkswirtschaften die relevanten Probleme zu sehr²⁹.

Die Standortdiskussion wird vielmehr bereichert durch die wachsende Bedeutung "extrafunktionaler" Standortfaktoren wie Umwelt, Wohnen, Freizeit und Kultur als wichtige Träger des Standortimages. Als wesentliches Instrument der Verbesserung von Standortqualitäten kristallisiert sich aber eine neuer Politikstil heraus, der unter dem Blickwinkel der Dezentralisation von politischen Entscheidungen und der Kooperation bei ihrer Realisierung operiert. Moderations- und Abstimmungsprozesse rücken damit in den Vordergrund politischen Handelns und lösen frühere Interventions- und Regulationsstrategien zunehmend ab. Die politische

28 Vgl. R.G. Heinze und H. Voelzkow [III], Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen 1992.

29 Gelegentlich wird sogar bezweifelt, ob es generell noch sinnvoll ist, von nationalen Wettbewerbsfähigkeiten auszugehen, diese nicht vielmehr firmenspezifisch definiert werden müssen; vgl. H.G. Preuß, Ist die Frage nach der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft überholt? (Diskussionsbeiträge des Ibero-Amerika Instituts für Wirtschaftsforschung.) Göttingen 1988.

Moderation zwischen den unterschiedlichen regionalen und ökonomischen Interessen im Strukturwandel scheint dabei erheblich endogene Ressourcen mobilisieren zu können. Den staatlichen Handlungsträgern kommt hier vor allem die Rolle zu, bei den involvierten Akteuren mögliche Schnittstellen gegenseitigen Interesses zu finden und zu "managen" (Schnittstellen-Management)³⁰. Diese Entwicklung wirft nicht nur aus politikwissenschaftlicher Sicht vielfältige Fragen zur Neubestimmung der Rolle des Staates im Wirtschaftsprozess auf. Dies sollte mit der eingangs erwähnten, positiven Einschätzung für aufgeklärte Formen politischer Steuerung angesprochen werden. In welchem Maße dabei der aktuelle Trend des "small is beautiful" und der neue Stil der "Politik als Ereignis" dauerhaft hilfreich sein werden, ist z.Z. noch nicht absehbar.

³⁰ Vgl. H. Voelzkow, *Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden 1990, sowie S. Stöbe, *Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik: Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren*. Dissertation, Bochum 1992.

Vom Produktionsverbund zum Innovationsverbund: Strukturwandel und Standortqualitäten in Nordrhein-Westfalen

Von Franz Lehner und Jürgen Nordhause-Janz

In Nordrhein-Westfalen wird Strukturwandel häufig mit der Ablösung altindustrieller Strukturen in den Montanregionen des Landes gleichgesetzt. Standortqualität bezieht sich in diesem Zusammenhang zumeist auf die Schaffung attraktiver Bedingungen für die Ansiedlung neuer, "moderner" Industrien und Dienstleistungen.

Wie im folgenden ausgeführt wird, entspricht dieses eingefahrene Denkmuster zwar in vieler Hinsicht der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes in den vergangenen drei Jahrzehnten. Bezogen auf eine überschaubare Zukunft verliert es dagegen immer mehr an Bedeutung und veraltet.

1. Strukturwandel: Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft?

In den modernen Industriegesellschaften ist Strukturwandel kein außergewöhnliches, sondern ein alltägliches Ereignis. Ihre wirtschaftlichen und sozialen Strukturen ebenso wie ihre wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten begünstigen einen raschen Wandel. Moderne Industriegesellschaften sind deshalb durch kontinuierliche Wandlungsprozesse in ihren vielschichtigen und vielfältig miteinander verflochtenen Strukturen charakterisiert¹.

Ein interessantes Merkmal des Strukturwandels in den wirtschaftlich entwickelten Industrieländern ist der starke Rückgang des Beschäftigungsanteiles des industriellen Bereiches und die gleichzeitige Zunahme des Beschäftigungsanteiles der Dienstleistungen. Trotz teilweise beträchtlicher Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, weisen, wie Tabelle 2-1 zeigt, die Beschäftigungsdaten auf einen starken Trend von der industriellen Produktion zur Erzeugung von Dienstleistungen. Dieser Beschäftigungstrend läßt sich mit einem globalen Entwicklungsmerkmal in Zusammenhang stellen. In bisher nicht oder nur wenig industrialisierten Ländern werden rasch industrielle Produktionskapazitäten auf- und ausgebaut. Dadurch erhalten Industrieunternehmen aus den entwickelten Ländern in zunehmendem Maße Konkurrenz durch Unternehmen aus den neu-industrialisierten

¹ Vgl. V. Nelson, *Understanding Technological Change as an Evolutionary Process*. Amsterdam 1987, und J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. 6. Aufl., Berlin 1964.

Tabelle 2-1

Beschäftigungsanteile in Industrie und Dienstleistungen für ausgewählte OECD-Länder 1970 bis 1988; in vH						
	Industrie			Dienstleistungen		
	1970	1980	1988	1970	1980	1988
Vereinigte Staaten	61,1	65,9	70,2	34,4	30,5	26,9
Japan	46,9	54,2	58,0	35,7	35,3	34,1
Bundesrepublik	42,1	50,3	56,1	49,3	44,1	39,8
Frankreich	47,2	55,4	62,9	39,2	35,9	30,3
Großbritannien	52,0	59,7	68,0	44,8	37,6	29,7
Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD.						

Ländern. Das zeigt sich unter anderem in wachsenden Einfuhren der OECD-Länder aus neu-industrialisierten Ländern.

Wie Schaubild 2-1 zeigt, ist der Wettbewerbsdruck aus den neu-industrialisierten Ländern bei arbeitsintensiven Produktionen besonders hoch, bei Produktionen mit hohem Skalenerträgen und bei wissenschaftsbasierten Produktionen dagegen besonders niedrig. Das ist ein einfacher Hinweis darauf, daß sich die globalen Veränderungen der industriellen Produktion nicht auf eine einfache und gleichförmige Tendenz reduzieren lassen.

Aus dem Auf- und Ausbau industrieller Produktionskapazitäten in den neu-industrialisierten Ländern sowie aus der Verlagerung der Beschäftigung von der Industrie zu den Dienstleistungen werden häufig zwei miteinander verbundene Schlußfolgerungen gezogen. Es wird erstens eine Veränderung der globalen Arbeitsteilung angenommen, in deren Verlauf die industrielle Produktion zunehmend in die weniger entwickelten Länder verlagert wird. Es wird zweitens angenommen, daß damit in den entwickelten Ländern ein grundlegender Wandel von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft ausgelöst wird.

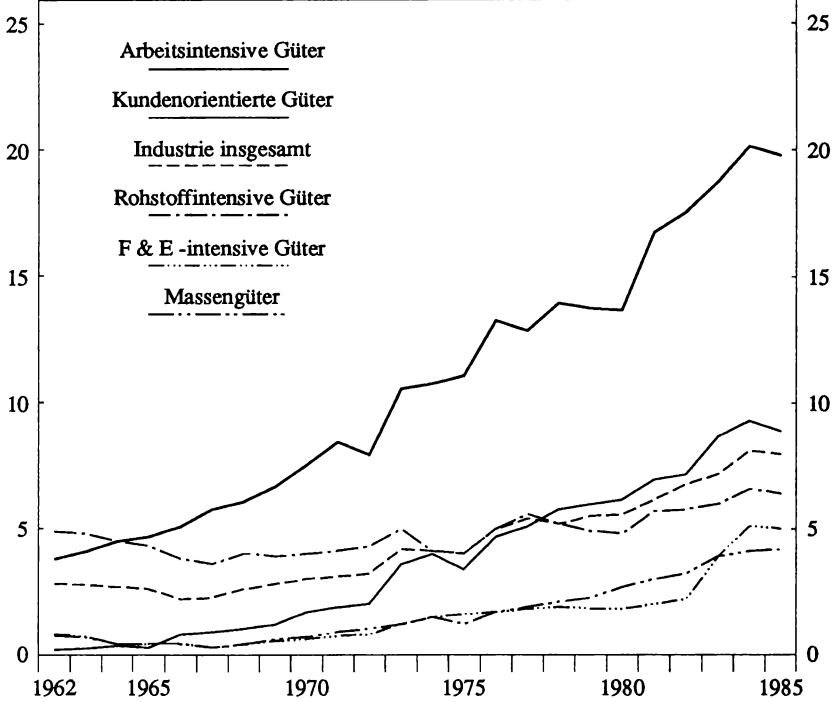
Diese Argumentation sagt nicht nur, daß die entwickelten Länder ihre Wachstums- und Beschäftigungsgewinne immer weniger aus der Industrie und immer mehr aus den Dienstleistungen schöpfen werden, sie behauptet darüber hinaus, daß die industrielle Produktion ihren prägenden Einfluß auf die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der entwickelten Länder verliert und an die Dienstleistungen abgibt. Es wird beispielsweise angenommen, daß wenig qualifizierte Industriearbeit durch qualifizierte Dienstleistungsarbeit abgelöst und sich damit die sozialen Bedingungen und Orientierungen der arbeitenden Bevölkerung grundlegend verändern².

² Vgl. D. Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt und New York 1975, und J. Fourastie, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts. Köln 1954.

Schaubild 2-1

Anteil neu-industrialisierter Länder an den Importen der OECD

1962 bis 1985



Nach Angaben in OECD (Ed.), Structural Adjustment and Economic Performance. Paris 1987.

Diese Vorstellung vom Wandel der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft scheint durch die in Tabelle 2-1 dargestellten Daten und den Ausbau industrieller Kapazitäten in bisher wenig industrialisierten Ländern unterstützt zu werden. Dennoch spiegelt sie die Realität des Strukturwandels in den modernen Industriegesellschaften allenfalls stark verzerrt wieder³.

³ Zur Kritik an der Theorie der Dienstleistungsgesellschaft vgl. u.a. J.I. Gershuny, Die Ökonomie der post-industriellen Gesellschaft. "Futures", Guildford, MI, vol. 1 (1981), S. 3ff.; W. Gerstenberger, Der Dienstleistungsbereich im Spannungsfeld divergierender Kräfte. "Allgemeines Statistisches Archiv", Göttingen, Jg. 71 (1987); R.G. Heinze und H. Völzkow [IV], Entwicklung und Perspektiven des Dienstleistungssektors in Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen 1990; G. Mutz, Arbeitslosigkeit in der Dienstleistungsgesellschaft. "Soziale Welt", Göttingen, Jg. 38 (1987); F.W. Scharpf, Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie? "Soziale Welt", Jg. 37 (1986), S. 3ff.

Der Auf- und Ausbau industrieller Kapazitäten in bisher wenig industrialisierten Ländern ist nicht mit einer generellen Verlagerung der industriellen Produktion von hoch entwickelten zu weniger hoch entwickelten Ländern verbunden. Er führt zunächst lediglich zu großen Veränderungen der Wettbewerbsbedingungen der Industrien in hoch entwickelten Ländern.

Bei technisch einfacheren und weniger hochwertigen Gütern, sowie generell bei Gütern für ausgereifte Märkte, entstehen wachsende komparative Vorteile für weniger entwickelte Länder. Diese Vorteile basieren insbesondere auf niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten. Länder wie die Bundesrepublik Deutschland mit relativ hohen Lohnkosten und hohen sozialen Standards verlieren in diesen Gütermärkten dagegen häufig an Wettbewerbsfähigkeit⁴.

Bei Produktionen mit hohen Skalenerträgen lassen sich jedoch lohnbezogene Wettbewerbsnachteile durch eine starke Automatisierung und eine hohe Produktivität häufig kompensieren. Deshalb ist, wie Schaubild 2-1 zeigt, die Konkurrenz aus neu-industrialisierten Ländern in diesem Bereich deutlich geringer als bei arbeitsintensiven Produktionen. Produktionen mit hohen Skalenerträgen lassen sich also auch in den hoch entwickelten Ländern wirtschaftlich betreiben, wobei allerdings die Wirtschaftlichkeit über die Automatisierung der Produktion häufig nur auf Kosten der Beschäftigung gesichert werden kann.

Unter Wachstums- und Beschäftigungsgesichtspunkten besonders günstige Bedingungen bieten sich für die Industrie in den hochentwickelten Ländern bei der Produktion von technisch und qualitativ hochwertigen Gütern, die sich an differenzierten Kundenwünschen orientieren. Diese Art von Produktion bezeichnen wir im folgenden als Qualitätsproduktion. Qualitätsproduktion kann sowohl als Einzel- und Kleinserienfertigung als auch als flexible Massenfertigung betrieben werden; häufig verbindet sie beide Komponenten. Sie unterscheidet sich von traditioneller Massenproduktion vor allem durch eine Rücknahme der Produktstandardisierung zugunsten einer stärkeren Kundenorientierung und eine rasche Anpassung von Produkten an den jeweils höchsten wirtschaftlich realisierbaren Stand der Technik⁵.

⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1987. Berlin 1987; K. Faust und H. Schedl, Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse. Ergänzungsband zum Ifo-Strukturbericht 1983. München 1984; G. Fels und K.D. Schmidt, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. (Kieler Studien, Nr. 166.) Tübingen 1980; F. Fröbel u.a., The New International Division of Labour. Structural Unemployment in Industrialized Countries and Industrialisation in Developing Countries. London u.a. 1980; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Schwellenländer in der Weltwirtschaft. München 1984; W. Gerstenberger, Wettbewerbsfähige Strukturen gestalten Expansionspolitik. Strukturberichterstattung 1987. Kernbericht. (Ifo-Schriftenreihe, Band 120.) Berlin und München 1987; U. Jens, Die weltwirtschaftliche Herausforderung. Strukturwandel und zukunftsorientierte Strukturpolitik im industriellen Sektor. Baden-Baden 1986.

⁵ Vgl. R. Gordon, Innovation, Cultures of Learning and Modes of Flexible Production: U.S., Europe and Japan. Paper prepared for the International Conference on Industrial Culture and Human-Centered Systems, Tokyo, May 14-17, 1990; Organisation for Economic Co-operation and

Die rasche Anpassung von Produkten an vielfältige Kundenwünsche und neue technologische Möglichkeiten schafft immer wieder neue wirtschaftliche Absatzchancen. Die Märkte für Qualitätsgüter sind von der Natur der Sache her also expandierende Märkte. Sie werden nicht primär über Preise, sondern vor allem über Qualität und Innovation gesteuert. Dabei werden die Wettbewerbsdimensionen Qualität, Innovation und Preis eng miteinander verknüpft. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen hängt vor allem von der Qualität und der Kundenorientierung ihrer Produkte sowie von ihrer Innovationsfähigkeit ab. Herstellungskosten, also auch Arbeitskosten, spielen dagegen eine nachgeordnete, allerdings immer noch wichtige Rolle.

Rationalisierungsprozesse bei standardisierter Massenproduktion und mehr noch der Auf- und Ausbau von Qualitätsproduktion haben zur Auslagerung von Dienstleistungsfunktionen sowie zur Entwicklung neuer Dienstleistungen geführt. Diese produktionsorientierten Dienstleistungen tragen zusammen mit den sozialen Dienstleistungen seit den siebziger Jahren den größten Teil des Wachstums im Dienstleistungsbereich. Ein großer und wachsender Teil des Dienstleistungssektors ist also nur im Verbund mit einer leistungsfähigen industriellen Produktion lebensfähig⁶.

Dieser Sachverhalt macht deutlich, daß das Bild eines Wandels von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft irreführend ist. In den hoch entwickelten Gesellschaften werden industrielle Produktionsstrukturen wie auch Dienstleistungsstrukturen vielschichtiger und vor allem auch stärker miteinander verflochten. Das ist für alte Industrieräume besonders wichtig, weil sich damit interessante Chancen für die Bewältigung und Gestaltung des Strukturwandels bieten.

2. Standortqualität: Die räumliche Bewältigung von Strukturwandel

Der Begriff der Standortqualität verkümmert in vielen wirtschaftspolitischen Debatten immer mehr zu einer Worthölse lokaler und regionaler Wirtschaftswerbung. Standortqualität wird gleichgesetzt mit den tatsächlichen oder angeblichen spezifischen Eigenschaften eines Raumes, die die Ansiedlung eines Betriebes, insbesondere eines "modernen" Betriebes, gerade in diesem Raum für den Investor als besonders attraktiv erscheinen lassen. In dieser Perspektivlosigkeit heißt dann häufig Standortverbesserung bloß noch die Aufpolierung der Standortqualität durch direkte und indirekte Subventionen.

Development (Ed.), *Structural Adjustment and Economic Performance*. Paris 1987; M.J. Piore und C.F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft*. Berlin 1985; R. Rothwell and W. Zegveld, *Reindustrialization and Technology*. Harlow Essex 1985.

- ⁶ Vgl. F.J. Bade, *Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen*. Berlin 1987; R.G. Heinze und H. Völzkow [IV]; B. Reissert u.a., *Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen? – Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland*. (Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper FS I 89-14.) Berlin 1989.

Enge, nur ansiedlungsorientierte Vorstellungen von Standortqualität greifen viel zu kurz. Die wirtschaftliche Bedeutung von Standortentscheidungen ergibt sich nicht aus der Ansiedlung allein, sondern aus Entscheidungen darüber, was an einem Standort produziert wird und wie sich der jeweilige Betrieb an seinem Standort weiterentwickeln soll. Für diese Entscheidungen spielen kurzfristige Image- und Subventionseffekte lediglich eine beschränkte Rolle. Viel wichtiger sind die tatsächlichen, auch längerfristig tragfähigen Qualitäten eines Standortes.

Darüber hinaus sind Neuansiedlungen in den meisten Regionen nur eine Komponente der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine nicht minder wichtige Komponente ist die Entwicklung des bereits vorhandenen Bestandes an Unternehmen. Beide Komponenten sind häufig miteinander verbunden. Für die Bestandsentwicklung sind ebenfalls die tatsächlichen, auch längerfristig tragfähigen Qualitäten eines Standortes wichtig.

In Anbetracht eines auch auf längere Sicht anhaltenden raschen Strukturwandels ist es also nicht sinnvoll, die Qualität eines Standortes allein an Neuansiedlungen von Betrieben festzumachen. Die Standortqualität eines Raumes muß sich vielmehr darin beweisen, daß er aus seinen strukturellen Voraussetzungen heraus Strukturwandel bewältigen und seine Attraktivität als Standort für vorhandene und neuansiedelnde Unternehmen sichern kann. Die Standortqualität eines Raumes erweist sich vor allem darin, daß über Neuansiedlungen und Bestandsentwicklungen innovative und tragfähige Lösungen für die spezifischen Strukturprobleme des Raumes gefunden und umgesetzt werden.

Der rasche und breite Strukturwandel in den entwickelten Industriegesellschaften eröffnet einerseits neue wirtschaftliche, soziale und ökologische Chancen, schafft andererseits aber auch erhebliche Risiken und Probleme. Die Nutzung von Chancen, die Verringerung von Risiken und die Lösung von Problemen erfordern ein frühzeitiges Umdenken und Umstrukturieren.

In vielen Regionen scheitert eine rasche und innovative Anpassung an und die Gestaltung von Strukturwandel nicht deshalb, weil entsprechende finanzielle und strukturelle Voraussetzungen fehlen. Sie scheitert vielmehr deshalb, weil die durchaus vorhandenen finanziellen und strukturellen Anpassungs- und Innovationspotentiale wegen stark verfestigter Strukturen und überholter Handlungsstrategien nicht und vor allem auch nicht rechtzeitig genutzt werden.

Viele der bekannten negativen Folgen des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen sind denn auch nur scheinbar die zwangsläufige Folge ungünstiger Wirtschaftsstrukturen. Das lange Beharren auf traditionellen Wirtschaftskonzepten und ein spätes Umdenken und Umstrukturieren haben insbesondere im Ruhrgebiet dazu geführt, daß sich aus den durchaus differenzierten Wirtschaftsstrukturen heraus zunächst kaum Impulse für Strukturwandel entwickeln konnten. Vor allem aber wird die Bewältigung des Strukturwandels auch heute noch durch ein enges Mo-

dernisierungsdenken und eine unzureichende Nutzung der endogenen Potentiale der Region gehemmt⁷.

Endogene Potentiale werden häufig gleichgesetzt mit dem in einer Region vorhandenen Bestand an Infrastrukturen und Unternehmen. Beides ist jedoch nicht deckungsgleich. Der vorhandene Bestand stellt nicht in allen seinen Elementen auch ein Potential dar. Zudem beziehen endogene Potentiale auch interessante Ansiedlungschancen mit ein. Vor allem aber umfassen endogene Potentiale sehr viel mehr als Infrastrukturen und Unternehmen. Sie umfassen insbesondere Arbeitskräfte, Qualifikationsstrukturen, Interaktions- und Kooperationsstrukturen, Einstellungen und Mentalitäten. Sie umfassen nicht zuletzt auch Probleme, die für eine Region spezifische Ansatzpunkte für die wirtschaftliche Entwicklung bieten⁸.

Endogene Potentiale haben eine historische und eine zukunftsgerichtete Dimension. In ihrer historischen Dimension sind sie in traditionelle Strukturen gebunden, innerhalb derer sie sich entwickelt haben. In ihrer zukunftsgerichteten Dimension begünstigen sie bestimmte Entwicklungspfade und hemmen andere. Sie verbinden also historische Entwicklungen mit bestimmten Chancen der Zukunftsgestaltung. Das heißt, daß es kaum allgemeingültige Lösungen für Probleme regionalen Strukturwandels gibt. Lösungen, die sich in bestimmten Regionen als erfolgreich erweisen, können in anderen Regionen leicht scheitern. Deshalb können Regionen in der Regel Strukturwandel nur in dem Ausmaß erfolgreich bewältigen, in dem sie bezogen auf ihre endogenen Potentiale und deren historische Entwicklungs- und Problemzusammenhänge eigene intelligente Lösungen entwickeln.

Das Land Nordrhein-Westfalen ist stark industriell geprägt. Das gilt insbesondere für die Regionen, die gegenwärtig in besonders starken Maße von Strukturwandel negativ betroffen sind. Deshalb liegen die endogenen Potentiale dieser Regionen und des Landes insgesamt vor allem im industriellen Bereich. Auf die industrielle Produktion abgestellte Infrastrukturen, ein großer Bestand an Industrieunterneh-

⁷ Vgl. G. Grabher [I], *The Weakness of Strong Ties. The Ambivalent Role of Inter-Firm Cooperation in the Decline and Reorganization of the Ruhr*. Paper Presented to the Workshop on the Socio-Economic of Interfirm Cooperation, Social Science Center. Berlin 1990; F. Lehner u.a. [II], *Die Bedeutung der Ruhrkohle AG für die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets*. Bochum 1988; F. Lehner u.a. [III], *Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbauzulieferindustrie*. Bochum 1989.

⁸ Zu unterschiedlichen Aspekten endogener Potentiale vgl. E.A. Brugger, *Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik*. Diessenhofen 1984; derselbe, *Endogene Entwicklung: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität*. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1984, Heft 1/2; H.-J. Ewers u.a., *Innovationsorientierte Regionalpolitik*. (Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Band 06.042.) Bonn 1980; U. Hahne, *Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale*. München 1985; G. Stiens, *Endogene Entwicklungsstrategien? Einführung*. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1984, Heft 1/2; H. Voelzkow, *Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden 1990; J. Windelberg, *Innovationsorientierte Regionalpolitik zur Entwicklung strukturschwacher Peripherieräume. Voraussetzungen und notwendige Komplementärelemente*. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1984, Heft 1/2.

men, lange Erfahrungen mit dem "Management" komplexer industrieller Produktionsprozesse, starke Orientierungen an anspruchsvollen Investitionsgütern, eine breite Verfügbarkeit qualifizierter Industriearbeiter, eine enge Kooperation von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften, lange Mitbestimmungserfahrungen sowie eine starke soziale und kulturelle Verankerung von industrieller Produktion sind wichtige Bestimmungsfaktoren dieser Potentiale. Hinzu kommen aber auch die aus der langen industriellen Vergangenheit entstanden Probleme, insbesondere ökologische und Verkehrsprobleme, deren Lösung heute zugleich neue wirtschaftliche Impulse vermitteln kann.

Diese Potentiale legen die strategischen Möglichkeiten des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen, insbesondere in den alten Industrieregionen weitgehend auf die Modernisierung industrieller Produktion und den Ausbau produktionsorientierter Dienstleistungen fest. Dabei liegen die Chancen vor allem in dem Ausbau von Qualitätsproduktion und der Entwicklung flexibler industrieller Produktionssysteme.

3. Industrielle Modernisierung: Der Einsatz computergestützter Produktionstechnologie in der nordrhein-westfälischen Industrie

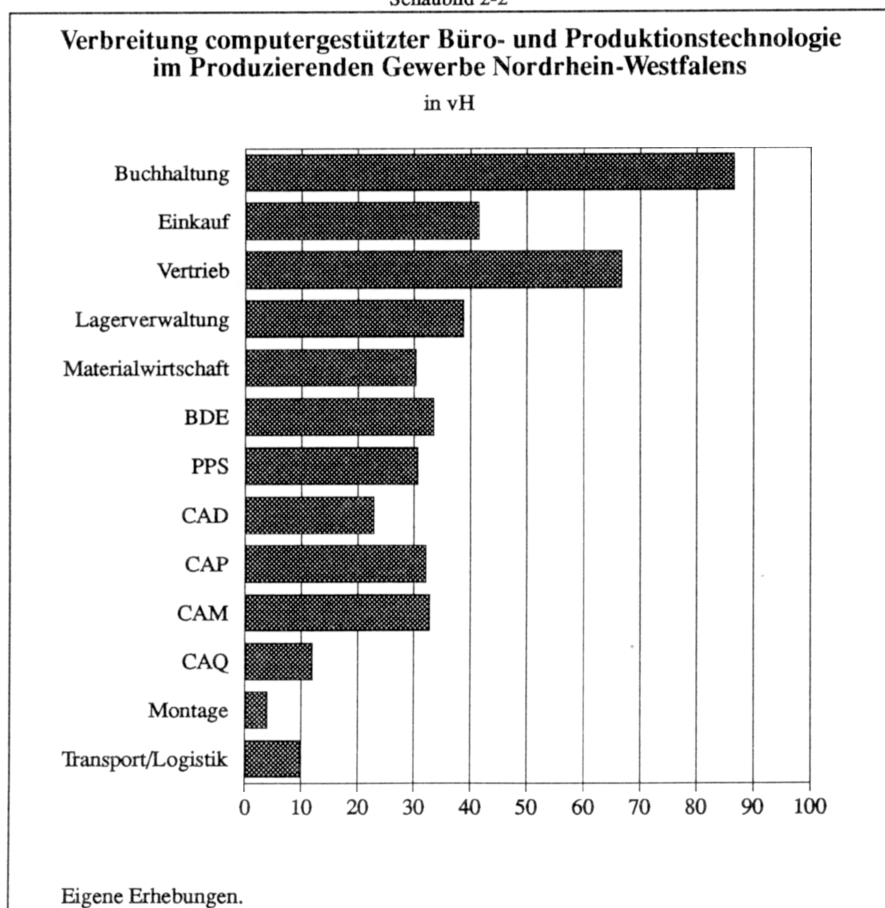
Die industriellen Strukturen der nordrhein-westfälischen Industrie gelten häufig als technisch zu wenig modern. Insbesondere bezogen auf das Ruhrgebiet wird alte Industrie gleichgesetzt mit veralteter Industrie. Der Verweis auf ein "Innovationspatt" legt die Vermutung nahe, daß die von Strukturwandel bisher negativ betroffenen Industrien in Nordrhein-Westfalen vor allem deshalb in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind, weil ihre veralteten und damit inflexiblen Produktionsstrukturen eine rasche Anpassung an veränderte Märkte hemmen.

Diese Argumentation ist empirisch nicht haltbar. Das gilt auch und gerade im Hinblick auf die alten Industriezweige. Für den Bergwerksmaschinenbau läßt sich beispielsweise zeigen, daß er in bezug auf den Einsatz computergestützter Produktionstechnologie eher fortgeschrittener ist als der übrige Maschinenbau in Nordrhein-Westfalen und als der Maschinenbau in der Bundesrepublik insgesamt. Auch im Hinblick auf den Einsatz moderner Technologie in seinen Produkten hinkt der Bergwerksmaschinenbau keineswegs hinter anderen Industriezweigen her⁹.

Betrachtet man den Einsatz neuer Produktionstechnologien in der nordrhein-westfälischen Industrie insgesamt, so zeigt sich, daß in dieser Hinsicht keine Modernisierungsdefizite oder gar ein "Innovationspatt" festzustellen ist. Computergestützte Technologien werden schon heute in der nordrhein-westfälischen Industrie breit

⁹ Vgl. F. Lehner u.a. [II]; F. Lehner u.a. [III].

Schaubild 2-2

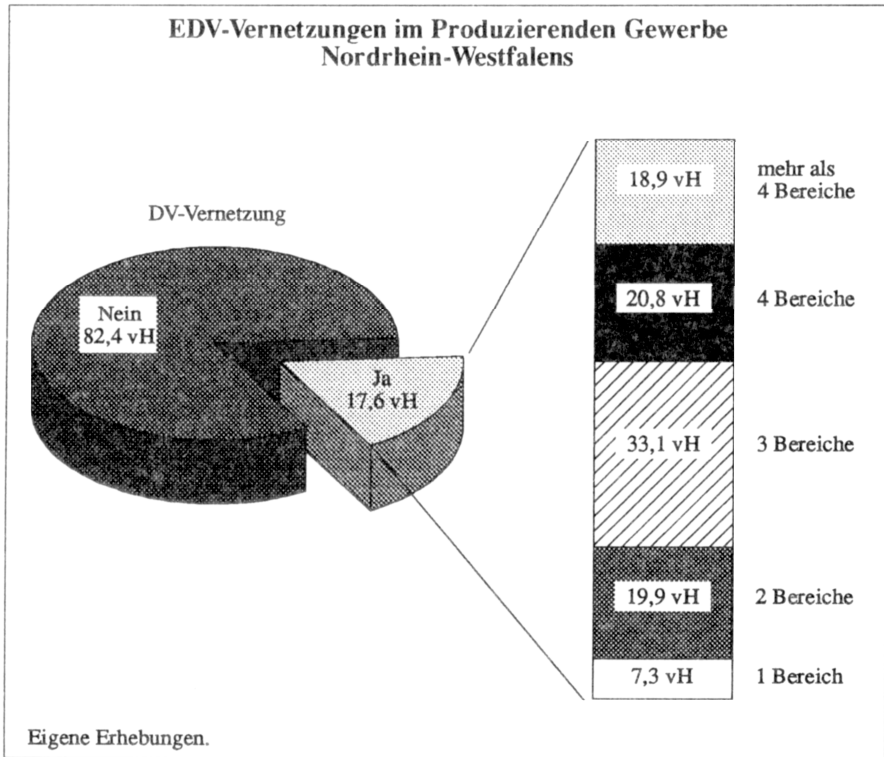


eingesetzt. Das belegen die Ergebnisse einer erst kürzlich durchgeführten empirischen Erhebung¹⁰.

Schaubild 2-2 zeigt die Verbreitung computergestützter Büro- und Produktionstechnologie im produzierenden Gewerbe Nordrhein-Westfalens. Einem generellen Trend entsprechend, weist der betriebliche Verwaltungsbereich (Buchhaltung/Rechnungswesen, Einkauf, Verkauf) den größten Verbreitungsgrad computerge-

¹⁰ Die Datenerhebung wurde Ende 1990 vom Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung durchgeführt wurde. Befragt wurden 723 Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ab 10 Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen. Bei den hier dargestellten Ergebnissen handelt es sich um erste Auswertungen auf Basis gewichteter Daten. Die Gewichtung erfolgte nach Branchen und Betriebsgrößenklassen auf Basis der Arbeitsstättenzählung von 1987. Die Vorlage detaillierterer Ergebnisse ist im Laufe des Jahres 1991 geplant.

Schaubild 2-3



stützter Systeme auf, während die der Fertigung vorgelagerten Produktionsbereiche, Produktionsplanung und -steuerung, Arbeitsplanung sowie der Konstruktionsbereich, einen deutlich geringeren Diffusionsgrad aufweisen.

Bezogen auf einzelne Komponenten computergestützter Produktionssysteme, läßt sich im Vergleich zu früheren bundesweiten Erhebungen¹¹ feststellen, daß die Diffusion computergestützter Produktionssysteme in der nordrhein-westfälischen Industrie mit der bundesweiten Entwicklung gut Schritt hält.

Wie Schaubild 2-3 zeigt, ist die für die Flexibilität und Leistungsfähigkeit computergestützter Produktionssysteme wichtige informationstechnische Vernetzung einzelner betrieblicher Bereiche zwar noch nicht allzu weit vorangeschritten, allerdings zeigt sich auch hier im Vergleich zu früheren Erhebungen eine verstärkte Diffusion. Erst derartige Vernetzungen verschiedener DV-Einzelkomponenten des unmittelbaren Produktionsprozesses untereinander sowie mit Komponenten be-

¹¹ Vgl. H.-J. Ewers u.a., Wirkungen des Einsatzes computergestützter Techniken in Industriebetrieben. Berlin und New York 1990; R. Schulz-Wild u.a., An der Schwelle zu CIM. Verbreitung, Strategien und Auswirkungen. Köln 1989.

Tabelle 2-2

Ausgewählte innerbetriebliche DV-Vernetzung		
in vH		
	Betriebe mit Vernetzung ¹	Alle befragten Unternehmen ²
Produktplanung, -steuerung/Konstruktion	19,9	3,2
Produktplanung, -steuerung/Fertigung	77,3	12,5
Produktplanung, -steuerung/Arbeitsvorbereitung	35,2	5,7
Produktplanung, -steuerung/Qualitätskontrolle	0,8	0,1
Konstruktion/Fertigung	33,6	5,4
Konstruktion/Arbeitsvorbereitung	4,9	0,8
Arbeitsvorbereitung/Fertigung	64,9	10,5
Qualitätskontrolle/Konstruktion	12,3	2,0
Qualitätskontrolle/Fertigung	39,4	6,4
Qualitätskontrolle/Arbeitsvorbereitung	11,1	1,8
Eigene Erhebungen.		

triebswirtschaftlich orientierter Aufgaben der Produktionsplanung und -steuerung sind eine zentrale Grundlage für die Verwirklichung von CIM-Konzepten¹².

Die fortgeschrittene Entwicklung computergestützter Produktionssysteme zeigt sich insbesondere darin, daß die weitaus überwiegende Mehrzahl der vernetzungsaktiven Unternehmen bereits mehr als eine innerbetriebliche Vernetzung realisiert hat. Der Schwerpunkt der Vernetzung liegt bei den meisten der befragten Unternehmen auf der Integration von Produktionsplanung und -steuerung (PPS) sowie der Arbeitsvorbereitung (CAP) mit der Fertigung (CAM). PPS/CAM-Vernetzungen weisen ca. 77 vH aller Unternehmen auf, die Vernetzungen realisiert haben. Über CAP/CAM-Vernetzungen verfügen rund 65 vH dieser Unternehmen. Auch Vernetzungen von Konstruktion (CAD) und Qualitätskontrolle (CAQ) mit der Fertigung sind bereits häufiger festzustellen (vgl. Tabelle 2-2).

Trotz vieler Unterschiede bei der konkreten Realisierung von computergestützten Produktionssystemen lassen sich bezüglich des Vernetzungsumfanges drei unterschiedliche Unternehmenstypen feststellen, die wir als CIM-Betriebe, CIM-Schwellenbetriebe und CIM-Anfänger bezeichnen¹³.

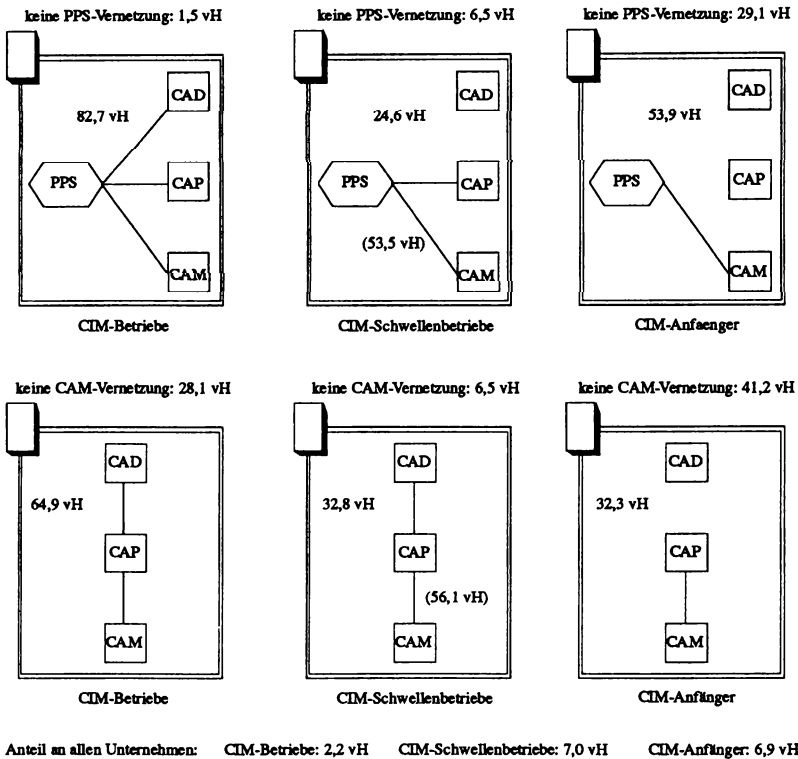
Wie Schaubild 2-4 zeigt, haben die Anfänger im Durchschnitt erst zwei innerbetriebliche Bereiche vernetzt. Bei den meisten dieser Unternehmen, nämlich bei ca.

¹² Vgl. P. Brödner, Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik. Berlin 1986; R. Schulz-Wild u.a.

¹³ Grundlage der Typologie bildet eine Clusteranalyse, in die Umfang und Art der vernetzten Bereiche als typisierende Merkmale eingegangen sind.

Schaubild 2-4

Vernetzungstypen



Eigene Erhebungen.

54 vH konzentriert sich die Vernetzung auf die Integration der Produktionsplanung und -steuerung mit der Fertigung. Lediglich 32,3 vH der CIM-Anfänger haben die Bereiche Arbeitsplanung und Fertigung vernetzt, während es bei den CIM-Schwellenbetrieben bereits über 56 vH sind. Ca. 33 vH der CIM-Schwellenbetriebe haben bereits eine Integration von CAD/CAP/CAM vollzogen. Zudem bestehen bei ebenfalls ca. 25 vH der Schwellenbetriebe Vernetzungen zwischen der Produktionsplanung und -steuerung und der Arbeitsplanung und Fertigung. Bei den CIM-Betrieben, die lediglich 2,2 vH aller nordrhein-westfälischen Unternehmen ausmachen, ist die datentechnische Integration weitgehend realisiert. Über 82 vH dieser Unternehmen haben die Produktionsplanung und -steuerung mit der Konstruktion, der Arbeitsvorbereitung und der Fertigung vernetzt. 65 vH haben darüber hinaus Konstruktion, Arbeitsvorbereitung und Fertigung untereinander vernetzt.

Bemerkenswert ist in unserem Zusammenhang, daß lediglich ca. 30 vH der Unternehmen mit DV-Vernetzungen ihre bisherigen Vernetzungsaktivitäten auf der Grundlage einer ausgewiesenen CIM-Strategie durchgeführt haben. Bei den meisten Unternehmen, selbst bei den fortgeschrittenen CIM-Betrieben, erfolgt die Einführung computergestützter Produktionstechnologien zumeist ohne umfassendes und auf den Betrieb abgestimmtes Konzept. Das führt dazu, daß die Gestaltungspotentiale computergestützter Produktionstechnologie oftmals nicht ausreichend genutzt werden.

Diese Potentiale werden insbesondere noch kaum zur Entwicklung und Realisierung neuer Produktionskonzepte, die auf Qualitätsproduktion, Innovation und Flexibilität abgestellt sind, ausgeschöpft. Damit bleiben interessante Zukunftschancen der nordrhein-westfälischen Industrie ungenutzt.

4. Zukunftsperspektive: Neue Produktionskonzepte

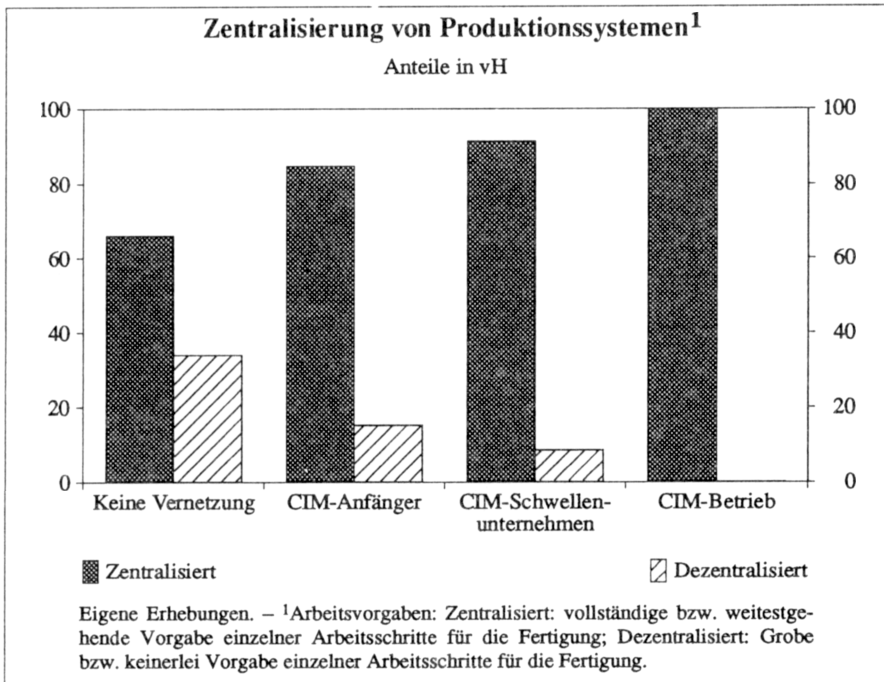
Viele Unternehmen haben in den vergangenen Jahren computergestützte Produktionstechnologien eingesetzt, um Arbeitskräfte und Arbeitskosten zu sparen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Diese Strategie hat jedoch häufig nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit geführt. Als viel erfolgreicher hat sich in vielen Bereichen der Auf- und Ausbau von Qualitätsproduktion bewährt.

Qualitätsproduktion stellt hohe Anforderungen an die Leistungs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen, die Flexibilität der Produktion sowie die Qualität von Arbeit, Organisation und Management. Diese Anforderungen an Flexibilität, Qualität, Produktivität und Innovationsfähigkeit lassen sich mit hoch automatisierten und zentral gesteuerten Produktionssystemen kaum erfüllen. Viel besser geeignet sind dezentralisierte Produktionssysteme; derartige Systeme sind gekennzeichnet durch:

- eine starke Delegation von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu nachgeordneten Ebenen, insbesondere zur Werkstatt und den Maschinenbedienem;
- eine stark reduzierte Arbeitsteilung;
- eine aufgabenorientierte Zusammenfassung von Arbeitskräften und Arbeitsmitteln sowie
- einen Verzicht auf volle Automatisierung zugunsten menschlicher Entscheidungsspielräume.

Im Rahmen solcher Produktionssysteme lassen sich eine hohe Qualität, Innovation und Flexibilität mit einer hohen Produktivität verbinden. Damit werden wichtige Voraussetzungen für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit in der Qualitätsproduktion geschaffen. Deshalb stellt die Entwicklung von dezentralisierten computergestützten Produktionssystemen eine interessante Alternative zu traditionellen Rationali-

Schaubild 2-5

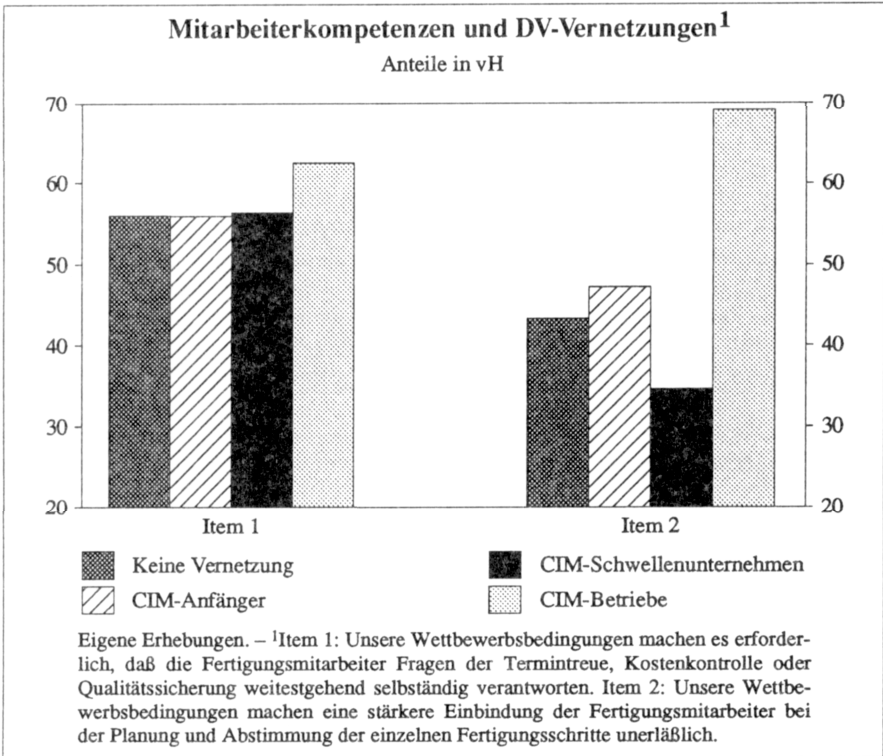


sierungskonzepten dar, die auf eine weitreichende Automatisierung und eine Reduktion von qualifizierter Arbeit auf wenige Restfunktionen setzen.

Dezentralisierte Produktionssysteme auf der Basis qualifizierter Arbeit sind in vielen Bereichen wirtschaftlicher als zentralisierte und stark automatisierte Produktionssysteme. Dennoch setzen sie sich nur zögernd durch. Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, die im Vergleich zu den anderen EG-Ländern eine größere Verbreitung solcher Systeme aufweist. Eine Vorreiterrolle spielt insbesondere in Japan und der Bundesrepublik Deutschland die Automobilindustrie, in der in den letzten Jahren fast alle Unternehmen mit Gruppenarbeitsmodellen experimentiert haben und nunmehr dazu übergehen, derartige Produktionskonzepte auf breiterer Basis in ihren Betrieben einzuführen. Interessante Beispiele gibt es jedoch in vielen Bereichen, so in der dänischen Textilindustrie, in der französischen Stahlindustrie oder im deutschen Maschinenbau. Dennoch ist die Entwicklung in den meisten Branchen noch stark an traditionellen Produktionskonzepten orientiert¹⁴.

¹⁴ Vgl. S. v. Bandemer u.a., Prospects of Anthropocentric Production Systems: West German Report. Gelsenkirchen 1991; H. Hirsch-Kreinsen u.a., Einstieg in die rechnerintegrierte Produktion. Alternative Entwicklungspfade der Industriearbeit im Maschinenbau. Frankfurt und New York 1990; U. Jürgens u.a., Moderne Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Länder- und Konzernvergleich. Berlin und Heidelberg 1989; F. Lehner, Production, Technologies, Sozial Organisation and Competitiveness. Report for the FAST-Programme of the

Schaubild 2-6



Auch für die nordrhein-westfälische Industrie läßt sich noch eine starke Dominanz zentralisierter Produktionssysteme feststellen. Wie Schaubild 2-5 zeigt, geht mit wachsendem Umfang innerbetrieblicher Vernetzungen eine stärkere Arbeitszentralisierung einher. Das macht deutlich, daß auch in Nordrhein-Westfalen die Einführung computergestützter Produktionstechnologien überwiegend in Rahmen traditioneller Rationalisierungsstrategien erfolgt, während sich dezentralisierte, qualitäts- und innovationsorientierte Produktionskonzepte noch wenig durchgesetzt haben. Allerdings zeigen die Ergebnisse der genannten Erhebung auch, daß gerade Betriebe, die in stärkerem Umfang Produktionsbereiche datentechnisch vernetzt haben, auf qualifizierte Arbeit und die Kompetenzen der Fertigungsmitarbeiter angewiesen sind (vgl. Schaubild 2-6).

Die Gründe für die bisher eher schwache Durchsetzung dezentraler, arbeitsorientierter Produktionssysteme liegen zum Teil in dem Fehlen von erprobten Lösungskonzepten für die Gestaltung der Systeme. Darüber hinaus hemmen auch wirt-

schaftliche, soziale und politische Rahmenbedingungen die Einführung neuer Produktionskonzepte.

Gerade in Nordrhein-Westfalen müßte es jedoch möglich sein, die Entwicklung und Diffusion dezentraler, arbeitsorientierter Produktionssysteme zu beschleunigen und damit auch eine international wettbewerbsfähige Qualitätsproduktion auf- und auszubauen. Die am Ende des zweiten Abschnitts umrissenen Faktoren schaffen dafür günstige Voraussetzungen. Zudem kann die an verstärkten Engpässen im Personalbereich orientierte Lösung der Beschäftigungsprobleme in den altindustriellen Räumen des Landes eine wichtige Komponente der endogenen Potentiale des Landes, nämlich die Verfügbarkeit qualifizierter Industriearbeiter, verstärken. Schließlich, aber nicht zuletzt bieten die Erfahrungen vieler Projekte zur sozialverträglichen Technikgestaltung ein breites Angebot an Lösungsansätzen für die dezentrale, arbeitsorientierte Gestaltung computergestützter Produktionssysteme.

5. Zukunftsperspektive: Neue zwischenbetriebliche Kooperationsformen

Die Entwicklung und Diffusion neuer qualitäts- und innovationsorientierter, flexibler Produktionskonzepte beschränkt sich nicht allein auf die Gestaltung von Produktionsstrukturen innerhalb einzelner Unternehmen und Betriebe, sondern auch auf zwischenbetriebliche Kooperationsformen und den Aufbau neuer industrieller Netzwerke.

Bei vielen hochwertigen Produkten erfordert die Herstellung bestimmter Komponenten ein spezifisches know-how, das nicht im jeweiligen Unternehmen selbst verfügbar ist, sondern über Zulieferung eingeholt werden muß. Zulieferbeziehungen mit Unternehmen, die über eine hohe Produkt- und Verfahrenskompetenz für die Fertigung anspruchsvoller Teile verfügen, spielen deshalb in vielen Bereichen von Qualitätsproduktion eine wachsende Rolle. Derartige zwischenbetriebliche Beziehungen sind zudem in steigendem Maße durch enge F&E-Kooperationen der betreffenden Firmen geprägt.

Die Reduktion von Fertigungstiefen in vielen Großunternehmen eröffnet gerade für mittelständische Unternehmen, die häufig über spezifisches know-how und größenbedingte Flexibilitätsvorteile verfügen, neue Marktchancen. Globalisierung der Produktion, steigende Qualitätsanforderungen an Produkte und Verfahren sowie verkürzte Innovationszyklen sind jedoch für diese Unternehmen gleichzeitig mit einem erheblichen Anpassungsdruck verbunden. Die Automobilzulieferindustrie und die sich hier abzeichnenden Veränderungen in den Beziehungen zu den Automobilherstellern sind ein markantes Beispiel für diesen steigenden Anpassungsdruck, dem sich viele kleine und mittlere Unternehmen ausgesetzt sehen¹⁵.

¹⁵ Vgl. U. Bochum und H.-R. Meißner, Das Euro-Flexible Unternehmen. Produktionsverflechtung, Logistiksysteme und neue Standorte im Binnenmarkt. (FAST-Studien, Nr. 11.) Berlin 1989; R. Doleschal, Die Entwicklung der Automobilindustrie und die Perspektiven der NRW-Automobil-Zulieferindustrie. In: J. Hilbert u.a. (Hrsg.), Können Konkurrenten Partner sein? Chancen und Schwierigkeiten neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsformen. Erscheint demnächst;

Enge Kooperationen in Forschung und Entwicklung sowie in anderen Bereichen bestehen jedoch nicht nur im Rahmen von Zulieferbeziehungen. Ähnliche Strukturen gibt es auch zwischen Produzenten und Nutzern von Investitionsgütern. Solche Beziehungen zwischen Unternehmen gewinnen im Hinblick auf eine an spezifischen Kundenwünschen orientierte Produktion und die erfolgreiche Durchführung von Innovationsprojekten an Bedeutung. Die langfristige Zusammenarbeit von Kunden und Herstellern bei der Entwicklung neuer Produkte sind etwa im Bereich der Investitionsgüterindustrie häufig anzutreffende Formen zwischenbetrieblicher Kooperation. Speziell der überwiegend mittelständisch strukturierte Maschinenbau gilt gemeinhin als ein Sektor, der seine Innovationsimpulse weniger aus einer starken, planmäßigen Forschungs- und Entwicklungsarbeit, als vielmehr aus einer ausgeprägten Kundennähe heraus bezieht¹⁶.

Der wachsenden Notwendigkeit, sich in unterschiedlichen Zusammenhängen in Unternehmenskooperationen zu engagieren, die über die beschriebenen Kundenbeziehungen hinausgehen, steht jedoch häufig eine insgesamt geringe Kooperationsbereitschaft der mittelständischen Industrie gegenüber¹⁷. Dies zeigt sich auch bei den befragten nordrhein-westfälischen Unternehmen (vgl. Tabelle 2-3). Regelmäßige Kooperationsbeziehungen, die über eine unsystematische und sporadische Kooperation hinausgehen, bestehen insgesamt bei einer geringen Zahl der befragten Unternehmen. Dabei weisen mittelständische Unternehmen jedoch weitaus geringere Kooperationsaktivitäten auf als größere Unternehmen. Dies gilt gerade für so zentrale Felder wie dem F&E-Bereich und die qualifikationsbezogenen Bereiche der Aus- und Weiterbildung. Gleichwohl bilden weniger formalisierte Beziehungen zu Kunden für die befragten Unternehmen eine wichtige Quelle für Innovationen und eine zentrale Voraussetzung für Innovationsprojekte (vgl. Schaubild 2-7). Befragt nach den Bereichen, aus denen die Unternehmen üblicherweise

K. Hoffmann and R. Kaplinsky, *Driving Force. The Global Restructuring of Technology, Labour and Investment in the Automobile and Components Industries*. San Francisco und London 1988; F. Lehner u.a. [IV], *Industrielle Netzwerke, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit*. Gelsenkirchen 1990; K. Semlinger, *Small Firms and Outsourcing as Flexibility Reservoirs of Large Companies*. Paper presented at the workshop "Networks – On The Socio-Economics of Inter-Firm Cooperation", WZB, Berlin, 11.-13. Juni. Berlin 1990.

16 Vgl. W.H. Engelhardt und B. Günter, *Investitionsgütermarketing*. Stuttgart u.a. 1981; H. Håkansson (Ed.), *International Marketing and Purchasing of Industrial Goods: An Interaction Approach*. Chichester 1982; H. Håkansson and J. Johanson, *Formal and Informal Cooperation Strategies in International Industrial Networks*. In: F.J. Contractor and P. Lorange (Eds.), *Cooperative Strategies in International Business*. Lexington, MA, und Toronto 1988, S. 369ff.; C.J. Jarillo and J.E. Ricart, *Sustaining Networks*. "Interfaces", Providence, RI, vol. 17 (1987), S. 82ff.; J. Johanson und L.-G. Mattson, *Marketing Investments and Market Investments in Industrial Networks*. "International Journal of Research in Marketing", vol. 20 (1985), S. 185ff., dieselben, *Interorganizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach compared with the Transaction-Cost Approach*. "Studies of Management and Organization", vol. 17 (1987), S. 34ff.; B.-Å. Lundvall, *Product Innovation and User-Producer Interaction*. Aalborg 1985.

17 Vgl. E. Fröhlich und J.H. Pichler, *Werte und Typen mittelständischer Unternehmen*. Berlin 1988; K. Haake, *Strategisches Verhalten in europäischen Klein- und Mittelunternehmen*. Berlin u.a. 1987; J. Hilbert und H.-J. Sperling, *Die kleine Fabrik – Beschäftigung, Technik und Arbeitsbeziehungen*. München und Mering 1990.

Tabelle 2-3

Zwischenbetriebliche Kooperationen				
in vH				
	regelmäßige Kooperation		gelegentliche Kooperation	
	bis 200	über 200	bis 200	über 200
	Beschäftigte			
Einkauf	4,4	15,0	19,8	17,8
Marketing	3,7	10,3	9,6	11,1
Vertrieb	8,7	14,4	20,1	15,4
Fertigung	12,6	14,8	29,9	31,1
F&E	2,9	15,0	15,4	20,3
Konstruktion	2,9	6,6	11,7	16,1
Export	4,6	9,2	11,9	16,8
Kundendienst	1,9	3,9	8,3	7,8
Erstausbildung	2,4	9,9	6,8	10,8
Weiterbildung	2,3	7,1	8,1	16,2
Eigene Erhebungen.				

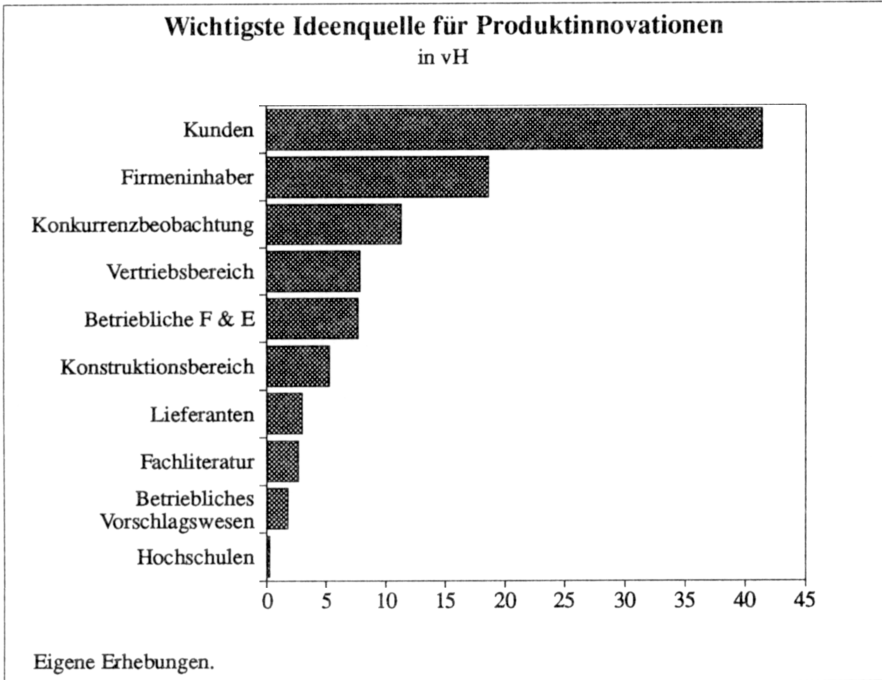
ihre Innovationsanstöße her beziehen, entfielen über 41 vH der Nennungen auf den Kundenbereich.

Daß die Konzentration auf derartige Beziehungen nicht nur positive Effekte auf die Entwicklung von Unternehmen haben kann, läßt sich jedoch gerade am Beispiel Nordrhein-Westfalens aufzeigen. So hat der enge Produktionsverbund zwischen dem Steinkohlenbergbau und wichtigen Teilen des Investitionsgütergewerbes hier unter geänderten Marktbedingungen zu einer mangelnden Anpassungsfähigkeit der Unternehmen geführt.

Insbesondere für den Bergwerksmaschinenbau stellt der Steinkohlenbergbau seit Jahrzehnten den zentralen und strategisch wichtigsten Kunden dar. Die starke und langfristige Verflechtung zwischen dem Bergwerksmaschinenbau und dem Steinkohlenbergbau beschränkt sich jedoch nicht allein auf Lieferbeziehungen. Vielmehr spielen zwischenbetriebliche Kooperationen für Innovationsprozesse innerhalb dieses Produktionsverbundes eine zentrale Rolle.

Die starke Kundenspezifität der Produkte des Bergwerksmaschinenbaus hat Beziehungen begünstigt, die durch Stabilität, Langfristigkeit, räumliche Nähe und Intensität gekennzeichnet sind. Die Stabilität der Beziehungen hat dabei Vorteile für beide Kooperationspartner geschaffen. Technisches know-how, Lieferpünktlichkeit und Qualifikation der Unternehmen des Bergwerksmaschinenbaus hat für den Steinkohlenbergbau zur Senkung von Suchkosten beigetragen, die bei einem Lieferantenwechsel auftreten. Im Gegenzug hat das Wissen über konkrete technologische Anforderungen und Kaufabsichten des Kunden zur Stabilisierung der Um-

Schaubild 2-7



weltbedingungen der Unternehmen aus dem Bergwerksmaschinenbau beigetragen. Dies hat über Jahre eine enge Verknüpfung von Produktentwicklung und eine rasche Umsetzung in marktfähige Produkte begünstigt.

Dieses wechselseitige Verständnis und die hierdurch geschaffene Stabilität der Umweltbedingungen hat zwar auf der Seite der überwiegend mittelständischen Bergwerksmaschinenhersteller zum Ausgleich von innerbetrieblichen Schwachstellen im Bereich dispositiver Funktionsbereiche, etwa im Vertriebs- und Marketingbereich, beigetragen, es hat jedoch auch zu einer eingeschränkten Wahrnehmung von Wandlungsprozessen in den Unternehmensumwelten geführt¹⁸.

Unter den Bedingungen geänderter Markt- und Nachfragestrukturen sind die Unternehmen in zunehmendem Maße gezwungen, neue Produkte zu entwickeln und neue Geschäftsfelder zu erschließen. Dies erfordert jedoch Kenntnisse neuer Märkte, die über den Bereich des Steinkohlenbergbaus hinausgehen. Die hierzu notwendigen Markterfahrungen müssen von den Unternehmen häufig erst erlangt werden. Die dauerhafte und enge Kooperation mit dem regionalen Steinkohlenbergbau, der Ruhrkohle AG, im F&E-Bereich stellte für die Unternehmen des Bergwerksmaschinenbaus bislang die wichtigste Quelle von Innovationsimpulsen

¹⁸ Vgl. F. Lehner u.a. [III]; J. Nordhause-Janz, Der Bergwerksmaschinenbau im Netz der Steinkohle. In: J. Hilbert u.a. (Hrsg.).

dar. Gleichzeitig ist die Ruhrkohle AG als Hauptabnehmer auch die entscheidende Referenz für Auslandsgeschäfte.

Auf neuen Märkten, jenseits des Steinkohlenbergbaus, fehlen hierfür funktionale Äquivalente. Technologische Innovationsfähigkeit, wie sie bei den Unternehmen der Bergwerksmaschinenindustrie durchaus feststellbar ist, kann unter diesen Bedingungen von den Unternehmen nur unzureichend in wirtschaftliche Tragfähigkeit umgesetzt werden. Einseitige Spezialisierung eines bedeutenden Teils des regionalen Unternehmensbestandes wird somit zu einem Schwachpunkt regional-wirtschaftlicher Entwicklung¹⁹.

Dieser Schwachpunkt kann von den meisten betroffenen Unternehmen allein nicht beseitigt werden. Es fehlen die notwendigen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten ebenso wie das know-how und die Vertriebsstrukturen für die Erschließung neuer Märkte. Viele Unternehmen sind also gerade in dieser Hinsicht auf Kooperationen bei Forschung und Entwicklung sowie bei Marketing und Vertrieb angewiesen. Der Aufbau solcher neuen Kooperationsstrukturen und die Initiierung strategischer Allianzen zur Erschließung neuer Märkte für die von Strukturwandel bisher negativ betroffenen Unternehmen stellen deshalb eine zentrale, wenngleich nicht leicht lösbare Aufgabe für die Entwicklung des Industriestandortes Nordrhein-Westfalen dar.

Gelingt diese Aufgabe, entwickelt sich das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen seiner endogenen Potentiale in eine neue Standortqualität hinein – es entwickelt sich vom Produktionsverbund zum Innovationsverbund.

19 Vgl. G. Grabher [I]; F. Lehner u.a. [III]; J. Nordhause-Janz; E.J. Malecki, Product Cycles, Innovation Cycles and Regional Economic Change. "Technological Forecasting and Social Change", New York, vol. 19 (1981), S. 291ff.

Der EG-Binnenmarkt und der Standort Nordrhein-Westfalen

Von Roland Döhrn

Die politische und wirtschaftliche Landkarte Europas hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verändert. In der Europäischen Gemeinschaft schreitet der Integrationsprozeß weiter voran, auf die Vollendung eines einheitlichen Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 – auch wenn bis dahin nicht alle im Weißbuch der Kommission aufgeführten Vorhaben realisiert sein werden – folgt die Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die in einer einheitlichen Währung und einer einheitlichen Geldpolitik gipfeln soll. Fast zeitgleich mit der Vertiefung der Integration im Westen brachen in Osteuropa das planwirtschaftliche System und der Herrschaftsbereich der Sowjetunion zusammen. Dies ermöglichte die Vereinigung Deutschlands, schuf neue Staaten in der Nachfolge der Sowjetunion und des zerfallenden Jugoslawien und stellt die westeuropäischen Länder vor die Aufgabe, gleichzeitig auf der einen Seite die Integration innerhalb der EG und dem auch die EFTA-Länder umfassenden Europäischen Wirtschaftsraum voranzutreiben, auf der anderen Seite offen für die osteuropäischen Reformländer zu sein und diese bei der Umstellung ihrer Wirtschaftssysteme auf die Marktwirtschaft zu unterstützen.

Diese Wandlungen haben Konsequenzen für die wirtschaftlichen Chancen der Regionen Europas: Ihre Lagegunst ändert sich, früher periphere Regionen kommen in eine zentralere Lage, "alte" Zentren rücken näher an die Peripherie; Handelsströme werden anderen Bahnen folgen, daraus entstehen neue Anforderungen an die Verkehrsweginfrastruktur; neue Konkurrenten aus den Ländern Osteuropas treten auf; kurz: die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen ändert sich. Blickt man nur vier Jahre zurück, so stand die Frage nach den Konsequenzen des Binnenmarktes für die regionale Entwicklung im Mittelpunkt zahlreicher Untersuchungen¹. Heute müssen unter dem Eindruck der Öffnung Osteuropas viele der damals gegebenen Antworten überdacht werden. Da sich die geschilderten Wandlungen nahezu simultan vollziehen, fällt es aber schwer, die Auswirkungen einzelner Prozesse zu isolieren. Der vorliegende Beitrag zu den Auswirkungen der Vollendung

¹ Es dürfte kaum eine Region in Deutschland geben, für die nicht die Konsequenzen des Binnenmarktes diskutiert wurden. Vgl. dazu die Dokumentation der Bundesforschungsanstalt für die Landeskunde und Raumordnung: J. Carmona-Schneider, Auswahlbibliographie zum Thema "Räumliche Wirkungen des EG-Binnenmarktes". "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1989, S. 663ff.

des EG-Binnenmarktes auf Nordrhein-Westfalen befaßt sich daher mit einer Fragestellung, die beim Leser ein gewisses Maß an Abstraktionen erfordert.

Der folgende Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Der erste Abschnitt gibt einen allgemeinen Überblick über die gesamtwirtschaftlichen und regionalen Auswirkungen des Binnenmarktes. Im zweiten Abschnitt folgen einige konzeptionelle Überlegungen zur Ermittlung regionaler Konsequenzen der europäischen Integration. Im dritten Abschnitt werden die Wirkungen des Binnenmarktes auf Nordrhein-Westfalen im einzelnen betrachtet. Eine Gesamtbewertung der Chancen des Landes im Binnenmarkt beschließt die Arbeit.

1. Gesamtwirtschaftliche und regionale Konsequenzen des Binnenmarktes

Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes bringt zahlreiche Konsequenzen für die EG-Staaten mit sich; diese sind – und dies wird häufig übersehen – nicht nur wirtschaftlicher Natur. Auch z.B. die persönliche Freizügigkeit und die rechtliche Stellung der Gemeinschaftsbürger werden von diesem Schritt wesentlich beeinflusst. Ebenso wird sich insbesondere mit dem nächsten Integrations-schritt hin zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion der Gestaltungsrahmen der nationalen Wirtschaftspolitik erheblich ändern. Im Mittelpunkt der Diskussion um den Binnenmarkt stehen allerdings die wirtschaftlichen Auswirkungen und dies sicherlich nicht zuletzt deshalb, weil die EG-Kommission gerade die daraus entstehenden Vorteile in Gestalt von mehr Beschäftigung, höherem Wohlstand und niedrigeren Preisen besonders herausstellt. Sie stützt sich dabei auf die Ergebnisse des "Cecchini-Berichts", der im Auftrag der Europäischen Kommission versuchte, die "Kosten eines Nicht-Europa" zu beziffern². Danach könnten im Verlauf von sechs Jahren das Bruttoinlandsprodukt der EG um zusätzlich 4,5 vH zunehmen, die Preise um 6 vH sinken und 1,8 Mill. Arbeitsplätze zusätzlich entstehen. Bei entsprechender Begleitung durch die Wirtschaftspolitik – etwa bei Nutzung der in den Staatshaushalten entstehenden Spielräume für expansive Maßnahmen – sind nach Einschätzung der Experten sogar ein höherer Wachstumsimpuls (7,5 vH) und 5 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze möglich.

Diese positiven Wirkungen stellen sich gemäß dem im Cecchini-Bericht verfolgten Analyseschema ein, weil

- der Abbau physischer und technischer Schranken zu Kostenreduzierungen in den Unternehmen führt,
- in einem größeren europäischen Markt Größenvorteile in der Produktion, vor allem aber in Beschaffung, Absatz, Distribution, Forschung und Entwicklung besser genutzt werden können,

² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) [I], Europas Zukunft – Binnenmarkt 1992. (Europäische Wirtschaft, Nr. 35.) Brüssel 1988.

- der Wettbewerb zunimmt, die Unternehmen dadurch gezwungen sind, Ineffizienzen zu beseitigen, Monopolrenten schwinden, wobei der Wettbewerb auch erzwingt, daß diese Vorteile an die Konsumenten weitergegeben werden.

Nun sind diese Berechnungen nach ihrem Erscheinen häufig zitiert, kommentiert und auch kritisiert worden; auf einzelne Anmerkungen soll hier nicht detaillierter eingegangen werden³. Wichtig erscheinen für die weiteren Überlegungen aber drei Punkte: Der Cecchini-Bericht macht erstens keine Wahrscheinlichkeitsaussage über die Konsequenzen der Vollendung des Binnenmarktes, sondern er versucht, in hypothetischer Rechnung die wirtschaftlichen Möglichkeiten dieses Einigungsvorhabens abzuschätzen, deutet insofern also lediglich das Potential des Binnenmarktes an⁴. Er bietet zweitens mit den drei genannten Faktoren eine für weitergehende Analysen hilfreiche Klassifikation der Kanäle, über die der Binnenmarkt seine Wirkungen entfalten kann. Zum dritten schließlich enthält der Bericht nur Ergebnisse für die EG insgesamt, nicht aber für deren Regionen⁵, sieht man einmal von recht vage formulierten Vermutungen ab wie etwa der, daß kleinere Länder die vergleichsweise größten Chancen im Binnenmarkt haben werden⁶.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß regionenbezogene Konsequenzen des Binnenmarkts in den Analysen der EG übersehen wurden. Im "Padoa-Schioppa-Bericht" – einer anderen Studie im Auftrag der EG-Kommission, die im Vorfeld des Cecchini-Berichts erstellt wurde – heißt es dazu bereits: "Sicherlich bringt die Öffnung der Güter- und Faktormärkte im Endeffekt einen wirtschaftlichen Gewinn. Doch wird die räumliche Verteilung dieses Gewinns weniger sicher und aller Voraussicht nach ungleich sein"⁷. Im weiteren differenziert dieser Bericht zwischen zwei Problembereichen: den Wirkungen des Binnenmarkts auf rückständige und periphere Gebiete in der Gemeinschaft einerseits, auf die alten und "im Niedergang" befindlichen Industrieregionen andererseits⁸. Erstgenannte leiden unter ihrer Marktfeme und der geringen Qualifikation der Arbeitskräfte; die Senkung

-
- ³ Barkhoven ermittelt z.B. deutlich geringere wirtschaftliche Vorteile durch den Binnenmarkt. Vgl. A.F. Barkhoven, *The Completion of the Common Market in 1992: Macro-Economic Consequences for the European Community*. (CPB Research Memoranda, no. 56.) Den Haag 1989. Eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Simulationsergebnisse findet man bei M. Wegner, *Economic Impact of the Canada-U.S. Free Trade Arrangement and the European Market Program 1992: An Appraisal*. In: J. Longair (Ed.), *Regional Integration in the World Economy: Europe and North America*. (The Conference Board of Canada Report 64-90.) Ottawa 1990, S. 61ff. Kritisch zu den vorgelegten Berechnungen äußert sich z.B. in einem Kommentar zum Beitrag von Wegner U. Heilemann [I], *Comments on Session II* (3). In: J. Longair (Ed.), S. 75ff.
 - ⁴ Vgl. A. Italianer, 1992, *Hype or Hope: A Review*. (Economic Papers, no. 77.) Brüssel 1988, S. 5ff.
 - ⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) [I], S. 22.
 - ⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) [I], S. 23.
 - ⁷ T. Padoa-Schioppa, *Effizienz. Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie der Europäischen Gemeinschaft*. Wiesbaden 1988, S. 91.
 - ⁸ Vgl. T. Padoa-Schioppa, S. 92f.

der Transportkosten aufgrund der Vollendung des Binnenmarktes dürfte diese Nachteile aber zum Teil kompensieren. Für letztere zeichnet sich das Problem ab, daß Unternehmen der Spitzentechnologie sich besonders an der Kommunikationsinfrastruktur orientieren, die Infrastrukturvorteile dieser Regionen aber häufig auf anderem Gebiet liegen, und daß moderne Industrien häufig eine Abneigung gegen alte Industriestandorte haben⁹. Insofern werden hier bereits einige der Probleme für die Beurteilung der regionalen Dimension des Binnenmarkts deutlich.

Vor diesem Hintergrund war es im Grunde genommen eine vorgezeichnete Entwicklung, daß mit jedem Schritt der EG hin zu einer stärkeren Integration auch eine Vertiefung der Regionalpolitik der Gemeinschaft erfolgte. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde Artikel 130 a in den EWG-Vertrag eingebracht. Dort heißt es: "Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere das Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern." Dazu wurde ein europäischer Regionalfonds eingerichtet, zu dessen Aufgaben – neben der Förderung rückständiger Gebiete – auch eine "Beteiligung ... an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung"¹⁰ zählt. In dem Vertrag von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von 1991 setzt sich diese Tendenz fort, u.a. mit der Bildung des Kohäsionsfonds und dem Einverständnis über eine finanzielle Stärkung des Regionalfonds. Der "politische Markt" nimmt insofern die Antwort zu der Frage nach den regionalen Konsequenzen des Binnenmarktes vorweg: er geht davon aus, daß die Vorteile für die industriellen Zentren überwiegen und die Peripherie per Saldo benachteiligt wird.

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung stützt diese Vermutung auch zumeist. Weite Verbreitung fand das Bild der "blauen Banane", die das Gebiet markiert, das mutmaßlich am stärksten von Binnenmarkt profitiert¹¹. Diese "Banane" erstreckt sich von London über die Niederlande, das Ruhrgebiet, Süddeutschland bis nach Mailand, hier schließt sich dann als weitere Wachstumsregion der europäische "Sunbelt", der "Norden des Südens" an. Nordrhein-Westfalen, im Zentrum dieser Banane gelegen, gehört danach zu jenen Regionen, die besonders von der Verwirklichung des Binnenmarktes begünstigt werden. Daß vor allem die etablierten Zentren von der Verwirklichung des Binnenmarktes begünstigt werden, ist indes nicht unumstritten. So weist Peschel darauf hin, daß Untersuchungen der Integrationswirkungen der EG und der EFTA in den sechziger Jahren weder eine eindeutige Bevorzugung der Zentren noch eine signifikante Benachteiligung der Peri-

⁹ Vgl. T. Padoa-Schioppa, S. 93.

¹⁰ Art. 130 c EWG-Vertrag.

¹¹ Diese ursprünglich wirtschaftsgeographisch geprägte Vorstellung der "Wachstumsbanane" wird insbesondere in den Arbeiten des Ifo-Instituts zum Ausgangspunkt der räumlichen Wirkungen des Binnenmarktes gemacht, so zuletzt bei G. Nerb u.a., Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. "Ifo-Schnelldienst", München, Jg. 45 (1992), Heft 17-18, S. 13ff. Vgl. auch P. Bianchi and D. De Giovanni, New Trends in Industrial and Economic Development in Europe. "International Spectator", Rom, vol. 26 (1991), no. 1, S. 87ff.

pherie ergeben haben¹². Zimmermann geht dagegen davon aus, daß der Binnenmarkt zwar in einer ersten Phase zentripetale – d.h. auf das Zentrum gerichtete – Kräfte begünstigen wird, daß aber in einer zweiten Phase zentrifugale Kräfte wirksam werden¹³.

Untersuchungen, die nicht allgemein auf die Frage Zentrum-Peripherie, sondern direkt auf die Chancen Nordrhein-Westfalens im Binnenmarkt eingehen, kommen daher auch zu einer differenzierteren Einschätzung. Auf einige Studien, die das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung dazu vorgelegt hat, u.a. auf ein Gutachten, das im Auftrag des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt wurde, soll im folgenden näher eingegangen werden¹⁴. Zunächst wird dazu die Konzeption dieser Untersuchungen kurz vorgestellt.

2. Die Wirkungen des Binnenmarktes im allgemeinen

Wie eingangs erwähnt, resultieren die erwarteten Vorteile des Binnenmarktes aus drei Quellen: dem Abbau von technischen und administrativen Hemmnissen, den verbesserten Möglichkeiten zur Nutzung von Größenvorteilen und einem intensiveren Wettbewerb, der eine effizientere Ressourcenallokation erzwingt. Die beiden erstgenannten Effekte sind (komparativ-) statischer Natur, d.h. sie entstehen einmal; durch sie wird das wirtschaftliche Aktivitätsniveau erhöht, sie haben aber keinen unmittelbaren Einfluß auf den Wachstumspfad. Ferner weisen beide Effekte eine weitere Gemeinsamkeit auf: Sie lassen sich auf regionaler Ebene nur wenig beeinflussen. Technische und administrative Hemmnisse, also z.B. Zölle, technische Standards, Marktzugangsbeschränkungen, galten bisher stets für einen nationalen Raum, Entscheidungen darüber fielen stets auf nationaler Ebene, wenn auch in einem föderativen Staat unter Mitwirkung regionaler Körperschaften. Auch die Möglichkeiten zur Nutzung von Größenvorteilen bildeten im allgemeinen nicht Regionen-, sondern Staatsgrenzen. Daher stehen am Anfang der Analyse der Konsequenzen des Binnenmarktes für Nordrhein-Westfalen Überlegungen zu den Auswirkungen für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt.

¹² Vgl. K. Peschel [I], Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung. Lehren aus der Vergangenheit. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1989, S. 549ff., hier insbesondere S. 556.

¹³ Vgl. H. Zimmermann, Zentrifugale und zentripetale Kräfte im Binnenmarktprozeß – das Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie. In: F. Franzmeyer (Hrsg.), Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt. (DIW-Sonderhefte, Nr. 146.) Berlin 1991, S. 13ff.

¹⁴ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Konsequenzen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für die wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. (Bearb.: R. Döhrn.) Essen 1988. – R. Döhrn [II], Das Ruhrgebiet im europäischen Binnenmarkt – Einige Überlegungen aus struktureller Sicht. (RWI-Papiere, Nr. 23.) Essen 1991. – R. Döhrn und R. Hamm, Wirkungen des EG-Binnenmarktes auf Regionen mit spezifischer Charakteristik – Altindustrielle Regionen in zentraler Lage: Das Beispiel Ruhrgebiet. In: F. Franzmeyer (Hrsg.), S. 85ff.

Wenn allerdings Begünstigungen oder Benachteiligungen einzelner Sektoren durch die statischen Effekte des Binnenmarktes von den Regionen als gegeben hinzunehmen sind, so wirken sich diese dennoch nicht für alle Regionen gleich aus. Aufgrund ihrer räumlichen Lage, der unterschiedlichen Ausrichtung ihrer Handelsbeziehungen und ihres sektoralen Besatzes können sich vielmehr die Wirkungen dieser statischen Effekt von Region zu Region erheblich unterscheiden. Daher bildet die Analyse der Außenhandelsverflechtung einer Region und ihrer Sektorenstruktur einen weiteren wesentlichen Schritt bei der Ermittlung regionaler Konsequenzen des Binnenmarktes.

Die Vorteile aus den statischen Effekten des Binnenmarktes sind nach den Berechnungen des Cecchini-Berichts gemessen an den gesamten Wirkungen des Binnenmarktes nicht unerheblich, sie werden auf 4,2 bis 4,8 vH des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft von 1985 geschätzt¹⁵. Langfristig weitaus bedeutsamer für die Chancen einer Region im Binnenmarkt ist jedoch der dritte erwähnte Effekt, der sog. Wettbewerbseffekt. Entscheidend für die künftige Entwicklung ist, wie sich die in einer Region ansässigen Unternehmen in einem schärferen Wettbewerb behaupten können, der nicht auf ein Nullsummenspiel hinausläuft, sondern in dem sich langfristig ein höheres Wachstumspotential erschließt.

Mit der Betonung des Wettbewerbseffektes steht gleichzeitig fest, daß es eine eindeutige Antwort auf die Frage nach den regionalen Wirkungen des Binnenmarktes nicht geben kann. Der Ausgang von Wettbewerbsprozessen ist naturgemäß offen, wenn auch sein Ergebnis nicht zufällig ist, sondern von der Leistungsfähigkeit der einzelnen Wettbewerber abhängt¹⁶. Hinweise auf die Leistungsfähigkeit der Wettbewerber in einer Region und damit auch erste Informationen über mögliche Gewinner und Verlierer der Vollendung des Binnenmarktes liefern die bisher beobachteten Ergebnisse des Wettbewerbs. Demnach ist zum einen zu untersuchen, wie sich die Unternehmen einer Region in der Vergangenheit im internationalen Wettbewerb behauptet haben, und zum anderen – gewissermaßen als zukunftsbezogene Komponente –, wie sich infolge des Binnenmarktes die Bedingungen wandeln, unter denen die Unternehmen einer Region am Wettbewerb teilnehmen. Den analytischen Ansatzpunkt bildet auch hier – wie bei den statischen Effekten – die Sektorenstruktur des Landes, also die Frage, wie sich welche Sektoren der nordrhein-westfälischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb behauptet haben und welche Änderungen sie zu erwarten haben.

Die zur Zeit wieder vermehrt aufgegriffene Diskussion um die Standortbedingungen tritt aufgrund dieser Betrachtungsweise zwangsläufig etwas in den Hintergrund. Da es jedoch letztlich von den Standortfaktoren abhängt, wie sich die nordrhein-westfälische Wirtschaft an die Herausforderungen durch den Binnenmarkt anpaßt, muß auch hier auf sie – wenn auch sicherlich nicht erschöpfend – eingegangen werden.

¹⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) [I], S. 177.

¹⁶ Vgl. G. Blümle, Wettbewerb und Wirtschaftswachstum. "List-Forum", Düsseldorf, Band 15 (1989), S. 311ff., hier insbesondere S. 314ff.

3. Wirkungen des Binnenmarktes auf Nordrhein-Westfalen

3.1. Die Bedingungen für die Bundesrepublik

Der Wirtschaft der Bundesrepublik kommt innerhalb der EG eine dominierende Rolle zu, entsteht hier doch gut ein Viertel – nach der Vereinigung sogar künftig wohl fast ein Drittel – des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft. Daraus darf man indes noch nicht folgern, daß sie in besonderem Maße Vorteile aus der Vollendung des Binnenmarkts ziehen kann:

- Die Bundesrepublik ist innerhalb der EG – gemessen am Sozialprodukt – der größte Markt. Einerseits konnten deutsche Unternehmen daher bereits in der Vergangenheit Größenvorteile stärker realisieren als Produzenten in anderen Ländern, sie dürfte mithin hier nur noch geringere Fortschritte erzielen; andererseits sind sie aber aufgrund ihrer relativen Größe potente Anbieter in einem größeren Markt.
- Die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik mißt traditionell dem Wettbewerb einen hohen Stellenwert zu. Dies äußert sich u.a. darin, daß sie stets relativ offen für Importe war. Der Wettbewerbsdruck auf die deutsche Wirtschaft wird daher durch den Binnenmarkt zwar weniger zunehmen als in Ländern mit bisher stark abgeschotteten Märkten, die positiven Impulse des intensiveren Wettbewerbs fallen aber gleichzeitig heute geringer aus, da sie bereits früher realisiert wurden.
- Deutsche Unternehmen exportieren stärker in Märkte außerhalb der EG als die Unternehmen in den europäischen Partnerländern. Dies spricht einerseits für ihre Wettbewerbskraft, macht sie andererseits aber auch besonders anfällig für den Fall, daß die Einigung im Inneren durch eine Abschottung der EG nach außen erkaufte werden sollte.

Es ist somit keineswegs so sicher wie bisweilen vermutet, daß die Bundesrepublik überdurchschnittlich – d.h. stärker als andere EG-Länder – von den Vorteilen des Binnenmarktes profitiert. Dies gilt um so mehr, als sich insbesondere in den neuen EG-Ländern im Süden nun erst jene Integrationserfolge einstellen, die die Bundesrepublik bereits in den sechziger Jahren realisiert hat. Die ökonometrischen Modellrechnungen der EG-Kommission, die u.a. dem Cecchini-Bericht zugrunde liegen, bestätigen dies insofern, als sie für die Bundesrepublik einen Wachstumsimpuls beim Bruttoinlandsprodukt von 4,2 vH ausweisen, der somit etwas unter dem EG-Durchschnitt (4,5 vH) liegt¹⁷. Betrachtet man die regionalpolitischen Zielsetzungen des EWG-Vertrages, so wäre ein relativ geringerer Nutzen aus dem Binnenmarktprogramm auf Seiten der Bundesrepublik auch im Hinblick auf die Annäherung der weniger entwickelten Regionen wünschenswert, ja vielleicht sogar notwendig.

¹⁷ Vgl. A. Italianer, S. 10. Allerdings können die geringen Differenzen sicherlich keine statistische Signifikanz für sich beanspruchen.

3.2. Die Ausgangsbedingungen für Nordrhein-Westfalen

3.2.1. Regionale Ausrichtung des Handels

Die Gründung der EWG rückte Nordrhein-Westfalen in das wirtschaftliche Zentrum der damaligen Sechsergemeinschaft. Untersuchungen zeigen, daß Nordrhein-Westfalen in überdurchschnittlichem Maße von den ersten Integrationsschritten der EG in den sechziger Jahren, also insbesondere dem Zollabbau, profitierte¹⁸. Dabei entstanden vor allem enge Bindungen an den Benelux-Raum, die noch heute die außenwirtschaftliche Ausrichtung des Landes prägen. Etwa ein Viertel der Exporte Nordrhein-Westfalens geht in die Benelux-Länder; im übrigen Bundesgebiet ist es nur etwa ein Achtel. Für einen erheblichen Teil des nordrhein-westfälischen Außenhandels gilt somit, daß die handelsschaffenden Wirkungen der europäischen Integration bereits in den sechziger Jahren erzielt wurden und sich kaum in dieser Form wiederholen dürften, was im übrigen für viele andere Regionen der Alt-EWG gleichermaßen gilt¹⁹. Andererseits hat Nordrhein-Westfalen weder Führungsvorteile noch besondere gewachsene Bindungen zu den neuen Wachstumspolen im Süden der EG. Dies könnte sich als struktureller Nachteil herausstellen, der allerdings durch die Sektorenstruktur des Landes gemildert wird, worauf noch einzugehen sein wird.

3.2.2. Sektoraler Besatz

Der Cecchini-Bericht enthält umfangreiche Berechnungen zu den sektorbezogenen Wirkungen des Binnenmarktes. Danach wären die Banken und Versicherungen, die Eisen- und Stahlindustrie, die Telekommunikationsdienste, der Fahrzeugbau, der ADV-Sektor, die Chemische und die Elektrotechnische Industrie, der Maschinenbau und das Verkehrsgewerbe besonders von der Vollendung des Binnenmarktes tangiert. Eine spezifische Betroffenheit Nordrhein-Westfalens ergibt sich daraus, welche Bedeutung diese Sektoren für die Wirtschaft des Landes im Vergleich zu anderen Regionen haben.

Stellt man die Sektorenstruktur Nordrhein-Westfalens der des übrigen Bundesgebietes (alte Länder) gegenüber – was aus statistischen Gründen zweckmäßigerweise auf Basis der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten geschieht²⁰ –, so zeigen sich einige Besonderheiten: Überdurchschnittlich groß ist die Bedeutung des Bergbaus und der Energiesektoren, leicht überdurchschnittlich auch der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes und des Handels. Einen geringeren Anteil an der

18 Vgl. K. Peschel [III], Auswirkungen der europäischen Integration auf die großräumige Entwicklung im Bundesgebiet. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1978, S. 963ff.

19 Vgl. z.B. für Wallonien A. Lesage, A. und C. de la Rochefordière, Industrial Impact of the European Single Market. The Case of the Walloon Region. (Bulletin de l'IRES, no. 124.) Louvain 1988. S. 16.

20 Da für Bundesländer i.a. keine tief disaggregierten Daten zur sektoralen Bruttowertschöpfung veröffentlicht werden, wird hier zur Messung der Bedeutung der Sektoren die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten herangezogen.

Zahl der Beschäftigten als im übrigen Bundesgebiet haben dagegen das Verkehrsgewerbe, die Nachrichtenübermittlung, die Banken und Versicherungen, die Sonstigen Dienstleistungen sowie die Gebietskörperschaften. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes dominieren die Chemische Industrie sowie der Montanbereich und der Maschinenbau, während Konsumgüterindustrien, aber auch der Straßenfahrzeugbau eine geringere Bedeutung als Arbeitgeber haben.

Faßt man unter den Sektoren der nordrhein-westfälischen Wirtschaft jene zusammen, für die oben eine besondere Betroffenheit durch den Binnenmarkt konstatiert wurde, so zeigt sich folgendes: In den genannten zehn Sektoren waren 1987 – also zu Beginn des Binnenmarktprogramms – 32,1 vH der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen tätig gegenüber 31,7 vH im übrigen Bundesgebiet. Ausgehend von diesen Zahlen könnte man vermuten, daß Nordrhein-Westfalen die Chance hat, wenn auch nur geringfügig, so doch stärker als das übrige Bundesgebiet in den Genuß der Vorteile des Binnenmarktes zu gelangen. Bei näherem Hinsehen muß man allerdings diese Einschätzung relativieren:

- Der Unterschied in den genannten Quoten ist fast ausschließlich durch die Konzentration der deutschen Stahlindustrie im Ruhrgebiet bedingt, die sich bekanntlich in einer Phase des Kapazitätsabbaus befindet.
- Der Kohlenbergbau und seine Zulieferer – z.B. im Maschinenbau – stellen immer noch einen erheblichen Wirtschaftsfaktor für Nordrhein-Westfalen dar. Hier wird der Anpassungsdruck erheblich zunehmen, wie die Diskussion um den "Jahrhundertvertrag" zeigt²¹.
- Andere Branchen, die durch den Binnenmarkt erheblich tangiert werden, wie die Pharmazeutische Industrie, die Herstellung von Telekommunikationsgeräten sowie das Bank- und Versicherungsgewerbe, sind in Nordrhein-Westfalen weniger vertreten als im übrigen Bundesgebiet. Dies kann sich langfristig allerdings sowohl als Vor- wie auch als Nachteil herausstellen.
- Im Cecchini-Bericht nur unzureichend berücksichtigt ist der Energiesektor, der gerade für Nordrhein-Westfalen sehr bedeutsam ist. Hier ist zu erwarten, daß die Vorteile niedrigerer Energiepreise für die Verbraucher durch die erforderlichen Anpassungen bei den Energieanbietern teilweise, wenn nicht sogar ganz aufgewogen werden²².

Hinzu kommt, daß auch das Maß, mit dessen Hilfe die sektorbezogenen Wirkungen im Cecchini-Bericht gemessen werden, kritisch zu beleuchten ist. Die genannte Sektorenauswahl basiert nämlich auf der Höhe des sektoralen Wohlfahrtsgewinns, ein nicht sehr scharfes und vor allem ein ambivalent zu interpretierendes Maß. Die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt kann sowohl aufgrund sinkender Prei-

21 Zum Stand der Diskussion und möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen vgl. U. Heilemann und B. Hillebrand, *The German Coal Market after 1992*. "Energy Journal", Toronto, vol. 13 (1992), erscheint demnächst.

22 Vgl. dazu auch B. Hillebrand u.a., *Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für Energie auf Verbraucher und Energiewirtschaft in der Bundesrepublik*. (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 1.) Essen 1991, S. 248ff.

se (bei konstanten Mengen) als auch aufgrund steigender Absatzmengen zunehmen. Konzentrieren sich in einer Region Sektoren, bei denen ein intensiverer Wettbewerb zu sinkenden Preisen (und Gewinnen) führt, während die durch die Preissenkungen induzierten Realeinkommenseffekte regional weit streuen, so können für diese Region die negativen Wirkungen des Binnenmarktes überwiegen.

Die Grenzen einer solchen Regionalisierung von EG-Ergebnissen werden somit deutlich²³. Daher soll hier – wie oben dargelegt – der Wettbewerbsgedanke aufgegriffen und nach Indikatoren gesucht werden, die die Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Wirtschaft und die absehbaren Wandlungen der Wettbewerbsbedingungen charakterisieren.

3.3. Wettbewerbliche Aspekte der Branchenstruktur

Zur Charakterisierung jener Sektoren, die im gemeinsamen Binnenmarkt mit Anpassungsproblemen zu rechnen haben, wird auf drei Kriterien zurückgegriffen²⁴:

- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren war bereits in der Vergangenheit gering, was sich z.B. an einem unterdurchschnittlichen internationalen Warenaustausch festmachen läßt.
- Bei den Produkten dieser Sektoren sind die Preisdifferenzen innerhalb Europas groß. Bei einem Wegfall der Binnengrenzen und tendenziell sinkenden Transportkosten könnte gerade in diesen Sektoren der Wettbewerb besonders zunehmen.
- In den Sektoren herrscht eine hohe Regulierungsdichte, die mitunter nationale "Schutzräume" schuf und auf den Außenhandel als nichttarifäres Handelshemmnis wirkte. Da diese Regulierungen im Binnenmarkt abgebaut werden, ist hier ein hoher Anpassungsdruck zu erwarten.

Faßt man diese Kriterien zu (recht pauschalen) Kennziffern zusammen, so zeigt sich, daß so definierte "sensible" Bereiche für Nordrhein-Westfalen eine große Bedeutung haben: Etwa 30 vH der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe und im Bergbau Nordrhein-Westfalens waren 1988 in Branchen tätig, in denen in der EG große Preisdifferenzen bestehen, gegenüber nur 23,6 vH im übrigen Bundesgebiet. 16 vH der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, etwa 23 vH im Verarbeitenden Gewerbe einschl. Bergbau und rund 47 vH der gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren in Sektoren mit hoher Regelungsdichte beschäftigt; für das übrige Bundesgebiet betragen die entsprechenden Anteile 12,6 bzw. 43,3 vH. Lediglich bei den sektoralen Exportquoten sind die Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und dem übrigen Bundesgebiet gering.

²³ Vgl. K. Peschel [I], S. 562.

²⁴ Vgl. R. Döhm [II], S. 8ff. Ein ähnliches Konzept verfolgt auch Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.) [II], *Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt: Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten*. (Europäische Wirtschaft – Soziales Europa, Sondernummer 1990.) Brüssel 1990. Die dort vorgestellte Sektorklassifikation läßt sich mangels geeigneter Daten nicht auf Nordrhein-Westfalen übertragen.

Auf den ersten Blick verfügt Nordrhein-Westfalen also hinsichtlich möglicher dynamischer Effekte des Binnenmarktes über eine ungünstige Branchenstruktur. Diese Feststellung ist aber zu relativieren: Erstens zeigen die genannten Indikatoren eher eine allgemeine Betroffenheit, eine Sensibilität an, dies muß aber nicht zwangsläufig zu Nachteilen führen. Zweitens zeigt eine tiefergehende Analyse der genannten Kennziffern, daß sich die Unterschiede zwischen den Anteilen relativ eindeutig lokalisieren lassen: Sie entstehen fast ausschließlich im Ruhrgebiet und hier zu einem großen Teil durch den Bergbau. Sie betreffen damit also einen Bereich, der auch ohne den europäischen Einigungsprozeß vor großen Anpassungsproblemen steht.

Aber auch unter Berücksichtigung dieser Relativierungen ist die Wirtschaftsstruktur des Landes im Hinblick auf die zu erwartenden Wirkungen des Binnenmarktes eher als ungünstig zu beurteilen. Dies legt die Frage nahe, wie sich die Wirtschaft des Landes an die neuen Herausforderungen anpassen kann, welche Wandlungen in der Sektorenstruktur eintreten und welche Branchen künftig die Stelle der "alten" Industrien einnehmen werden.

3.4. Standortbedingungen

Eine wesentliche Rolle bei der Frage nach dem künftigen Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen spielen die Standortbedingungen des Landes. Angesichts der Vielzahl von Faktoren, die letztlich die Qualität eines Standorts ausmachen, kann diese Frage hier naturgemäß nur kurz und auf wenige Faktoren beschränkt behandelt werden²⁵. Eine Umfrage unter Industrie- und Dienstleistungsunternehmen im Auftrag der EG gibt dabei – und dies als generelle Vorbemerkung – dem Standort Nordrhein-Westfalen im allgemeinen recht gute Noten (vgl. Tabelle 3-1)²⁶. Es werden aber auch Defizite und vor allem Unterschiede innerhalb des Landes deutlich.

Einen wesentlichen Einfluß auf die Qualität eines Standorts haben die Produktionskosten und darunter wiederum die Arbeitskosten. Nordrhein-Westfalen wie auch das übrige Bundesgebiet haben im EG-Vergleich ein überdurchschnittlich hohes Lohnniveau. Dem steht allerdings eine ebenso überdurchschnittliche Produktivität gegenüber, so daß die letztlich entscheidenden Lohnstückkosten im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt kaum über denen der anderen EG-Länder liegen. Eine Gefährdung des Standorts Nordrhein-Westfalen durch Produktionen in Niedriglohnregionen wird sich daher nur in den Fällen ergeben, in denen es ge-

²⁵ Einen Überblick über die wichtigsten Standortfaktoren für die Bundesrepublik insgesamt gibt z.B. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft – RWI-Strukturberichterstattung*. Schwerpunktthema 1988: Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland und Veränderungen der Standortfaktoren im sektoralen Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearb.: K. Löbke u.a.) Essen 1989.

²⁶ Vgl. C.W. Nam u.a. [I], Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen. "Ifs-Schnelldienst", Jg. 43 (1990), Heft 9, S. 10ff.

Tabelle 3-1

Standortqualität ausgewählter Regionen in der Bewertung durch Unternehmen Salden aus Meldeanteilen¹								
Standortfaktor	Nordrhein-Westfalen			übrige BRD	Frankreich	Italien	Spanien	Großbritannien
	Regierungsbezirk				Ile de France/ Rhone-Alpes	Lombardia	Katalonien/ Madrid	Cheshire
	Düsseldorf	Münster	Arnsberg	Oberbayern				
Nähe zu den Kunden	91,3	79,5	80,8	89,7	34,9	58,7	37,2	58,7
Allgemeines wirtschaftliches Umfeld	14,7	5,1	13,1	21,8	37,0	30,2	69,7	15,9
Anbindung an das Verkehrsnetz	91,4	69,2	59,7	75,9	66,7	74,6	34,2	93,7
Verfügbarkeit und Kosten des Angebots an Energie	30,4	13,1	-0,4	47,1	16,9	41,3	34,6	23,8
Moderne Kommunikationssysteme	85,4	72,2	76,7	89,7	65,6	74,6	2,6	90,5
Verfügbarkeit und Kosten von Entsorgungseinrichtungen	1,7	4,3	-4,2	2,3	-9,5	-12,7	-50,4	7,9
Soziales Klima	13,7	16,4	20,4	42,5	49,7	49,2	10,7	38,1
Verfügbarkeit und Qualität von schulischer Ausbildung	55,7	58,1	56,4	79,3	38,6	19,0	-9,8	30,2
Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften	-67,2	-51,8	-83,4	-55,2	-25,9	27,0	34,2	31,7
Nähe zu Fachhochschulen, Universitäten etc.	58,1	46,7	57,9	74,7	47,6	38,1	21,4	22,2
Regionale Förderung	-19,5	-7,8	-22,9	-18,4	20,1	31,7	2,6	-4,8
Steuern und öffentliche Gebühren	-30,7	-73,5	-77,0	-89,7	-76,2	-39,7	23,1	-22,2
Eigene Zusammenstellung nach C.W. Nam u.a.[1]. – ¹ Gewichtung: sehr positiv +2, positiv +1, keine Wirkung 0, negativ -1, sehr negativ -2.								

lingt, eine hohe Produktivität in Regionen mit geringeren Arbeitskosten gewissermaßen zu exportieren. Selbst wenn dies möglich sein sollte, müssen Unternehmer bei einer entsprechenden Investitionsentscheidung auch ins Kalkül ziehen, daß die hierdurch zu erzielenden Vorteile nur vorübergehender Natur sein können, da mit der Produktivität erfahrungsgemäß auch die Lohnforderungen in den bisherigen Niedriglohnregionen zunehmen. Insofern kommt dem Argument "Arbeitskosten" im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt wohl eher eine untergeordnete Bedeu-

Tabelle 3-2

Zur Direktinvestitionsbilanz Nordrhein-Westfalens						
1976 bis 1990						
	1976	1979	1982	1985	1987	1990
Ausländische Direktinvestitionen in Nordrhein-Westfalen						
Stand zum Jahresende						
in Mrd. DM	17,0	18,1	17,5	20,6	24,9	34,8
Anteil an Bundesrepublik in vH	26,8	25,7	22,9	22,7	24,5	24,9
Verteilung nach dem Sektor des Investitionsobjektes in vH						
Verarbeitendes Gewerbe	58,8	54,2	45,5	42,1	38,6	27,9
Handel	19,3	21,1	24,8	27,9	26,5	24,2
Kreditinstitute	3,4	4,4	4,8	5,1	4,6	5,5
Beteiligungsgesellschaften	8,0	11,0	15,0	15,3	20,5	34,0
Andere	10,5	9,3	9,9	9,6	9,8	8,4
Investitionen nordrhein-westfälischer Unternehmen im Ausland						
Stand zum Jahresende						
in Mrd. DM	14,2	17,9	28,4	36,5	38,7	55,3
Anteil an Bundesrepublik in vH	32,9	29,5	29,8	28,0	27,4	26,2
Verteilung nach Anlageländern in vH						
Industrielländer	74,8	81,0	81,2	86,2	85,5	92,0
darunter:						
Niederlande	20,0	14,7	8,5	8,9	9,8	7,3
Frankreich	8,1	8,0	6,6	6,6	6,7	7,9
Vereinigte Staaten	7,1	15,3	21,9	24,4	19,1	26,9
Entwicklungsländer ¹	25,2	19,0	18,8	13,8	14,5	7,8
Staatshandelsländer ²	–	–	–	0,0	0,0	0,2
Eigene Berechnungen nach Angaben der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen. – ¹ Einschließlich OPEC-Länder und bis 1982 Staatshandelsländer. – ² Einschließlich ost- und mitteleuropäische Reformländer.						



tung zu. Zumindest weist wenig darauf hin, daß ohnehin zu beobachtende Verlagerungstendenzen durch den Binnenmarkt beschleunigt werden.

Eine fortschreitende wirtschaftliche Integration Europa stellt auch neue Anforderungen an die Infrastruktur. Untersuchungen der EG bescheinigen Nordrhein-Westfalens eine überdurchschnittlich gute Infrastrukturausstattung²⁷. Dies würde darauf hindeuten, daß das Land den Herausforderungen durch den Binnenmarkt in dieser Hinsicht gewachsen ist und entsprechend Vorteile daraus ziehen kann. Dem

²⁷ Vgl. Commission of the European Communities (Ed.), *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*. Luxemburg 1986.

ist allerdings entgegenzuhalten, daß die zur Beschreibung der Infrastruktur verwendeten Indikatoren für Ballungsräume häufig zu günstige Werte ausweisen und daß die angesprochene EG-Studie zudem für einige Regionen des Landes eine deutliche Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur ausweist, was darauf zurückzuführen sein dürfte, daß zwar teilweise gute Infrastruktur vorhanden, diese aber auf schrumpfende Altindustrien zugeschnitten ist. Insofern sind hinsichtlich der guten Bewertung der Infrastruktur Nordrhein-Westfalens sicherlich Abstriche zu machen.

Zu den Vorteilen des Landes zählt – als nachfrageseitiger Standortfaktor –, daß Nordrhein-Westfalen zusammen mit dem Benelux-Raum ein erhebliches Absatzpotential darstellt. In der EG-Unternehmensbefragung erhielt z.B. der Regierungsbezirk Düsseldorf die beste Bewertung unter den betrachteten Regionen beim Standortfaktor "Nähe zum Kunden" (vgl. Tabelle 3-1). Diese hohe Nachfrage bindet lokale Produktionen und zieht neue an, auch von außerhalb der EG. Dies zeigt sich auch an der Entwicklung der Direktinvestitionen in Nordrhein-Westfalen: Seit 1983 nimmt der Anteil des Landes an den ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik stetig und sich in den letzten Jahren verstärkend zu. Getragen wird dieses Wachstum von den Dienstleistungssektoren, was Hinweis darauf sein dürfte, daß ausländische Produzenten auf der Absatzebene die Nähe zum Konsumenten in einem der größten Märkte Europa suchen (vgl. Tabelle 3-2).

4. Die Chancen Nordrhein-Westfalens im EG-Binnenmarkt – eine Bewertung

Insgesamt zeichnen die hier angestellten Überlegungen ein gemischtes Bild der Chancen Nordrhein-Westfalens im Binnenmarkt. Auf der einen Seite deutet die Sektorenstruktur des Landes darauf hin, daß die wirtschaftlichen Impulse durch die Vollendung des Binnenmarktes für Nordrhein-Westfalen geringer ausfallen werden als im EG-Durchschnitt. Dies spiegelt sich auch in der Einschätzung der Unternehmen wieder. In der bereits erwähnten EG-Umfrage zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in ausgewählten Regionen gaben in den ausgewiesenen nordrhein-westfälischen Regionen 17 bzw. 18 vH der befragten Unternehmen an, daß sie die Risiken des Binnenmarktes höher einschätzen als die Chancen. Dies ist im Vergleich mit anderen deutschen Regionen, aber auch im europäischen Vergleich recht hohe Werte²⁸.

Auf der anderen Seite erhält die Region bei der Beurteilung der Standortqualität durch die Unternehmen alles in allem recht gute Noten²⁹. Dabei mag vor allem das hohe Nachfragepotential des Landes und des angrenzenden Benelux-Raums eine Rolle spielen. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß Nordrhein-Westfalen in der Einkommenspyramide innerhalb der EG nach wie vor mit an der Spit-

²⁸ Vgl. C.W. Nam u.a. [I], S. 14.

²⁹ Das Ruhrgebiet erhält in der Bewertung von Nam u.a. z.B. 81,5 von 100 möglichen Punkten, dies sind fast ebensoviele wie die Region Stuttgart. Vgl. C.W. Nam u.a. [I], S. 19.

ze liegt. Insofern gibt es auch wenig Hinweise, daß es zu einer beschleunigten Verlagerung von Produktionsstandorten aus Nordrhein-Westfalen kommen wird.

Ökonometrische Berechnungen, bei denen die wirtschaftlichen Impulse des Binnenmarktes für die Bundesrepublik insgesamt mit Hilfe regionenspezifischer Elastizitäten aufgegliedert werden, zeigen denn auch, daß Nordrhein-Westfalen in etwa in gleichem Maße von der Vollendung des Binnenmarktes profitiert wie das Bundesgebiet insgesamt³⁰. Von großer Bedeutung für die Wachstumswirkungen in Nordrhein-Westfalen wird sein, welchen Wachstumsimpuls das Binnenmarktprogramm insgesamt auslöst. Die Wirtschaft des Landes ist traditionell erfolgreich auf den Märkten jener Länder, die sich in einem Industrialisierungsprozeß befinden. Sie wächst – aufgrund der hohen Bedeutung von Grundstoffindustrien – zudem immer dann besonders stark, wenn die Investitionen Motor des Wirtschaftswachstums sind. Dies findet seinen Ausdruck in einer hohen Wachstumssensibilität der nordrhein-westfälischen Wirtschaft³¹.

Aufgrund dieser früher beobachteten Gesetzmäßigkeiten werden somit die wirtschaftlichen Impulse für Nordrhein-Westfalen überproportional mit den Wirkungen für die EG insgesamt zunehmen. Aus der optimistischen Variante der im Cecchini-Bericht vorgelegten Berechnungen läßt sich im Jahresdurchschnitt ein zusätzliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,2 vH ableiten. Dies würde auch für die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens zu einem kräftigen Wachstumsimpuls führen³². Erreichen die Wachstumswirkungen für die EG insgesamt indes z.B. nur die von Barkhoven ermittelten Größenordnungen von 0,6 bis 0,4 vH jährlich, so dürften die Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen noch geringer ausfallen und sich im Bereich der Ungenauigkeiten von Wirtschaftsprognosen bewegen³³.

Die Anpassung wird derzeit möglicherweise dadurch erleichtert, daß mit der deutschen Vereinigung und der wirtschaftlichen Öffnung der ehemaligen RGW-Länder auch Nordrhein-Westfalen wieder stärker in eine europäische Zentrumslage rückt. Traditionell waren die Wirtschaften Ost- und Südosteuropas stark auf Deutschland ausgerichtet, und es spricht manches dafür, daß diese Arbeitsteilung nun wieder reaktiviert wird. Besonders wenn die Ost-West-Verkehrsachsen modernisiert werden, kann Nordrhein-Westfalen zu einem wichtigen Bindeglied auf den dann neu entstehenden europäischen Wirtschaftsachsen werden. Dabei muß aber vor einer Gefahr gewarnt werden: Die Nachfrageimpulse aus der ehemaligen DDR werden zumindest vorübergehend die bestehenden Wirtschaftsstrukturen be-

30 Vgl. R. Hamm, Regionale Wirkungen der deutschen Vereinigung und des EG-Binnenmarktes – Versuch einer Quantifizierung mit Hilfe einfacher ökonometrischer Disaggregationsmodelle. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 42 (1991), S. 119ff.

31 Zur Wachstumssensibilität Nordrhein-Westfalens vgl. R. Brune und M. Köppel, Wachstumssensibilität und Preisempfindlichkeit – Zur wirtschaftlichen Konstitution Nordrhein-Westfalens. "RWI-Mitteilungen", Jg. 33 (1982). S. 239ff. – Eine Überprüfung der Hypothese findet sich bei R. Hamm [I], S. 125f.

32 Vgl. R. Hamm [I], S. 130f.

33 Vgl. A.F. Barkhoven, S. 21, und U. Heilemann [I], S. 76.

günstigen und den Anpassungsdruck vermindern³⁴. Je mehr dies die Illusion nährt, daß das vorhandene wirtschaftliche Fundament nun wieder auf Dauer tragfähig ist, desto größer ist die Gefahr, daß der in den letzten Jahren in Gang gesetzte Modernisierungsprozeß der nordrhein-westfälischen Wirtschaft ins Stocken gerät. Die dann notwendigen Anpassungsschritte könnten um so schmerzhafter sein.

34 Vgl. dazu den Beitrag von Hamm und Heilemann in diesem Heft.

Folgen der deutschen Vereinigung für die nordrhein-westfälische Wirtschaft¹

Von Rüdiger Hamm und Ullrich Heilemann

Die Frage nach den Folgen der DDR-Öffnung auf die Wirtschaft der bisherigen Bundesrepublik – und damit auch Nordrhein-Westfalens (NRW) – ist im Frühjahr 1990 das beherrschende Thema der Wirtschaftspolitik und -forschung in der Bundesrepublik. Angesichts der Größenordnung und des Zeitbedarfs der zu lösenden Aufgaben, ihrer Komplexität und der unmittelbaren Bedeutung für die bisherige Bundesrepublik dürfte dies auch noch während der kommenden Jahre der Fall sein. Ändern dürfte sich jedoch schon bald das Interesse, das den einzelnen Aspekten des Problems entgegenzubringen ist: die zunächst stark ordnungspolitisch (einschließlich der Währungsordnung) und dann finanzpolitisch geprägte Diskussion wird sich in wachsendem Maße konkreteren und realwirtschaftlichen Fragen widmen müssen. Dabei wird sich die Aufmerksamkeit zunehmend von den makroökonomischen, kurzfristigen, direkten und transitorischen Wirkungen zu den langfristigen/dauerhaften, sektoralen, betriebsgrößenmäßigen und regionalen Wirkungen verschieben. Kurz, die Liste drängender Fragen ist lang, und der wissenschaftliche Vorlauf für ihre Beantwortung war und ist bei der weitaus überwiegenden Zahl sehr kurz, wenn er überhaupt besteht.

Dem vorliegenden Beitrag sind indessen nicht nur von der kognitiven Basis, sondern auch vom Umfang her enge Grenzen gesetzt. Mit Blick auf das aktuelle Handlungsinteresse und die Tragfähigkeit der theoretischen und empirischen Basis müssen sich die Ausführungen auf zwei, allerdings vergleichsweise umfassende Komplexe beschränken: Erstens auf die Chancen und Risiken, die sich für

¹ Seit dem Vortrag sind mehr als zwei Jahre vergangen. Dennoch wurde auf eine Aktualisierung des Beitrags verzichtet, da sich die Aussagen und Einschätzungen ungeachtet der zwischenzeitlich eingetretenen fundamentalen Veränderungen des institutionellen Rahmens (Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990; Beitritt der fünf (neuen) Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland zum 3. Oktober 1990) im wesentlichen als zutreffend erwiesen haben; vgl. z.B. R. Hamm [II], Der Warenhandel Nordrhein-Westfalens mit den neuen Bundesländern – Eine Analyse mit Folgerungen zur Konstitution der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 43 (1992), S. 223ff. Ebenso ausschlaggebend war jedoch, daß sich gegenwärtig noch kaum wirtschaftspolitische Konzeptionen und Strategien für das Gebiet der ehemaligen DDR abzeichnen, die eine andere oder detailliertere Bewertung, als sie hier vorgenommen wird, gestatten würden; vgl. z.B. U. Heilemann [II], Christmas in July? The Economics of German Unification Reconsidered. (RWI-Papiere, Nr. 27.) Essen 1991.

Nordrhein-Westfalens Handelsverkehr ergeben; zweitens auf die möglichen Auswirkungen der deutschen Vereinigung auf die Standortsituation des Landes. Auf die aus NRW-Perspektive sicherlich ebenso interessierenden generellen regional- bzw. die stahl- und energiewirtschaftlichen Implikationen sowie auf die Konsequenzen, die sich für die Modernisierung der Industriestruktur oder aus den Arbeitskräftewanderungen ergeben, kann hier nur am Rande eingegangen werden².

Dies gilt auch für die zumindest bis zum Sommer 1990 noch relevante Frage der Ein- oder Zweistaatlichkeit. Zwar hängen von ihrer Beantwortung die Intensität und Fristigkeit der hier erörterten Entwicklungen ab – zum einen mit Blick auf das sich gegenüber der Bundesrepublik herausbildende relative Preis-/Lohngefüge, zum anderen mit Blick auf den finanzpolitischen Unterstützungsbedarf durch die (bisherige) Bundesrepublik³. Für die im Vordergrund der folgenden Überlegungen stehende Richtung der Entwicklung erscheint sie aber von geringerer Relevanz.

Die Analyse der eingangs skizzierten Fragen bereitet eine Reihe von Schwierigkeiten, die das für prognostische Aussagen übliche Maß bei weitem überschreiten. Da ihr Verständnis für die Einschätzung der inhaltlichen Aussagen wesentlich ist, soll zunächst kurz auf sie eingegangen werden.

1. Methodische Aspekte

Wissenschaftliche Prognosen sind im wesentlichen das Resultat von Hypothesen und Annahmen. Hypothesen bezüglich der Wirkungen bestimmter Annahmen/Entwicklungen/Maßnahmen auf die nordrhein-westfälische Wirtschaft liegen in reicher Zahl vor, wie die formalisierten Analyse- und Prognosesysteme für NRW oder seine Teilregionen belegen⁴. Die künftige Geltung dieser Hypothesen

² Vgl. dazu z.B. P. Klemmer und H. Schrumpf, Probleme einer ökonomischen Umstrukturierung der DDR aus regionalpolitischer Sicht. "RWI-Mitteilungen", Jg. 41 (1990), S. 117ff.; O. Knieper und H.W. Schmidt, Probleme der Neuorientierung und Umstrukturierung der Energiewirtschaft in der DDR. "RWI-Mitteilungen", Jg. 41 (1990), S. 29ff.; H. Wienert [I], Die Stahlindustrie in der DDR – Entwicklung, aktuelle Struktur und Perspektiven. "RWI-Mitteilungen", Jg. 41 (1990), S. 41ff.; U. Taureg und T. Weiß, Der kurzfristige Nachfrageimpuls des Zustroms von Aus- und Übersiedlern. "RWI-Mitteilungen", Jg. 41 (1990), S. 169ff.

³ Vgl. dazu z.B. Commission of the European Communities – Directorate for Economic and Financial Affairs (Ed.), Economic implications of German Economic and Monetary Unification (GEMU). A first tentative evaluation. Brüssel, 7.2.1990. Die Bundesregierung hat im November 1990 die einigungsbedingten Mehrausgaben einschließlich Zinszahlungen für 1990 auf über 45 Mrd. DM, für die Jahre 1991 bis 1994 auf 70 bis 80 Mrd. DM veranschlagt. Bei den Wirkungsbeurteilungen müssen allerdings auch die in ähnlichen Größenordnungen vorgesehenen haushaltsentlastenden Maßnahmen ins Bild genommen werden. Vgl. dazu im einzelnen, B. Fritzsche u.a., Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994. "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 71 (1991), S. 20.

⁴ Vgl. z.B. R. Hamm [III], Ein ökonometrisches Modell zur Erklärung der sektoralen Produktionsentwicklung im Ruhrgebiet. "RWI-Mitteilungen", Jg. 39 (1988), S. 153ff.; C. Schoenebeck, A Simulation Model of Regional Demoeconomic Development in North Rhine-Westphalia: Theory, Structure, and Calibration. In: D.A. Griffith and A.L. Lea (Ed.), Evolving Geographical Structures. The Hague u.a. 1983, S. 247ff.; M. Wegener, Modeling Urban Decline: A Multilevel

wird man je nach Bereich unterschiedlich einschätzen müssen – Präferenzen, Produktionstechniken und Rahmenbedingungen sind in unterschiedlichem Maß dem Wandel unterworfen⁵. Angesichts des "DDR-Schocks" muß man allerdings die Frage nach der künftigen Geltung der bisherigen Reaktionsmuster besonders sorgfältig prüfen. Ohne Zweifel werden die Veränderungen in der ehemaligen DDR die Standort- und Produktionsbedingungen auch in Nordrhein-Westfalen tangieren, ein Aspekt, der eine zusätzliche Komplizierung dadurch erfährt, daß er in eine durch die EG-Binnenmarkt-Entwicklung bereits stark dynamisierte Phase fällt, wenn auch einiges dafür spricht, daß sich die genannten Veränderungen im Standortgefüge hierzulande erst mittelfristig spürbar bemerkbar machen dürften.

Mindestens ebenso große Schwierigkeiten wie die Abschätzung der künftigen Wirkungsbeziehungen bereitet jedoch die Beantwortung der Frage nach den Annahmen, also die Frage, welche Impulse vom Einigungsprozeß auf Nordrhein-Westfalen ausgehen. Letztendlich sind die Impulse wiederum Ergebnis eines (interdependenten/mehrstufigen) Prozesses, wobei allerdings im folgenden der Einfachheit halber die auf die neuen Bundesländer zurückwirkenden Effekte vernachlässigt werden müssen. Die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der genannten Effekte sind indessen noch vielfältig genug und können im vorliegenden Rahmen nur summarisch behandelt werden. An erster Stelle sind natürlich die statistischen Gründe zu nennen. Aus methodischen (Material Product Systems vs. System of National Accounts⁶) wie aus politischen Gründen ist die DDR-Statistik nach westlichen Maßstäben bekanntlich wenig aussagekräftig. Dieser Mangel ist für die hier interessierenden Fragen jedoch geringer, als häufig beklagt wird. Die Konsumtions-, Produktions- und Investitionsmuster, die sich unter den planwirtschaftlichen Bedingungen herausgebildet haben, sind nach dem Übergang zur Marktwirtschaft nur noch von sehr beschränkter Geltung. Über die künftigen Reaktionsmuster lassen sich gegenwärtig indessen (noch) keine begründeten Aussagen machen⁷. Ob die Situation insgesamt tatsächlich so neu ist, wie häufig behauptet, kann bezweifelt werden: "New is only the history we don't know", und es wäre erst noch zu prüfen, ob nicht z.B. die Nachkriegsentwicklung der Bundesrepublik oder die Transformation des Commonwealth – mit seiner mindestens teilweisen Auflösung traditioneller Außenhandelsbeziehungen – Hinweise auf Richtung, Ausmaß und Fristigkeiten der zu erwartenden Veränderungen geben könnten. Freilich stellt

Economic-Demographic Model for the Dortmund Region. "International Regional Science Review", Urbana, IL, vol. 7 (1982), S. 217ff. Daneben gibt es eine Vielzahl von Analysesystemen für die "alte" Bundesrepublik, in denen eine regional differenzierte Vorgehensweise gewählt wird.

- 5 Die ökonomische Theorie beschränkt sich – von der Evolutionsökonomie abgesehen – bislang weitgehend auf die Erklärung struktureller/aggregativer Wandlungen, während der übrige Wandel, insbesondere von Präferenzen, als exogen verursacht angesehen wird. Vgl. z.B. A.O. Hirschman, Engagement und Enttäuschung – Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. (suhrkamp taschenbuch wissenschaft, Nr. 729.) Frankfurt a.M. 1988, S. 7ff.
- 6 Vgl. P. v.d. Lippe, Probleme des statistischen Ost-West-Vergleichs unter besonderer Berücksichtigung der Sozialproduktsrechnung. "RWI-Mitteilungen", Jg. 39 (1988), S. 1ff.
- 7 Aus methodischer Sicht wäre dies die Stunde der "general equilibrium models". Entsprechende Bemühungen sind hierzulande allerdings noch nicht zu erkennen.

sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, in welchem Umfang und in welcher Form die "alte" Bundesrepublik den Einigungsprozeß bzw. den Öffnungsprozeß in Ostdeutschland unterstützt⁸ und welche Entwicklungsstrategien in den neuen Bundesländern eingeschlagen werden.

2. Konsequenzen im Handelsverkehr zwischen Nordrhein-Westfalen und den neuen Bundesländern

Der gerade beschriebene Impuls, der von der Einigung auf die westdeutsche Wirtschaft ausgeht, wird über Einkommens- und Vorleistungsverflechtungen natürlich auch die nordrhein-westfälische Wirtschaft erfassen. Bedeutsamer als diese indirekten Effekte erscheint jedoch, ob und in welchem Umfang die Wirtschaft des Landes an dem Impuls unmittelbar partizipieren kann. Ausgangspunkte für die Beantwortung dieser Frage bilden die bisherigen Außenhandelsbeziehungen zwischen NRW und der DDR, der zukünftig erwartete "Importbedarf" der neuen Bundesländer sowie die Entwicklungen des Warenaustausches zwischen West- und Ostdeutschland im Verlauf des Jahres 1990.

2.1. Die früheren Außenhandelsbeziehungen

Die Bundesrepublik und die DDR zählten zu den Ländern mit starker außenwirtschaftlicher Verflechtung. Die regionale Ausrichtung der Handelsbeziehungen beider Staaten war jedoch sehr unterschiedlich. Haupthandelspartner der DDR waren die RGW-Länder, die der Bundesrepublik die westlichen Industrieländer. Die Außenhandelsstrukturen waren in beiden Fällen für hochentwickelte Industrieländer typisch: Fertigwaren – insbesondere Investitionsgüter – wurden exportiert, die Importe wiesen dagegen einen hohen Anteil von Rohstoffen und Halbfabrikaten auf. Für den bilateralen Handel wäre deshalb zu erwarten, daß er durch den Tausch von Fertigwaren mit hohen Spezialisierungsgraden und Veredelungsanteilen geprägt gewesen wäre. Diese Erwartung wird jedoch nur sehr begrenzt erfüllt. Die Bezüge der Bundesrepublik wiesen eher eine Struktur auf, wie sie für ihren Außenhandel mit Schwellenländern typisch ist. Die DDR lieferte im wesentlichen Grundstoffe und Konsumgüter und bezog dafür Grundstoffe und Investitionsgüter; Ausdruck dessen, daß die DDR mit einem großen Teil ihres Angebots zwar im staatlich kontrollierten Außenhandel mit anderen Ländern des Ostblocks "wettbewerbsfähig" war⁹, nicht aber auf den westlichen Märkten. Im wichtigsten Bereich

⁸ Vgl. dazu im einzelnen H. Gebhardt u.a., Finanzhilfen der Bundesrepublik für die DDR: Umfang, Formen, Wirkungen. "RWI-Mitteilungen", Jg. 40. (1989), S. 344ff., sowie B. Fritzsche u.a., S. 26ff. Die Transfers an die neuen Bundesländer dürften im Jahre 1990 nach Berechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell das Wachstum in der "alten" Bundesrepublik um ca. 2 vH-Punkte nach oben getrieben haben. Das Statistische Bundesamt schätzt diesen Effekt – vermutlich ohne Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Verflechtungen – auf 1,5 vH-Punkte, also etwa ein Drittel des Wachstums im Jahre 1990. Vgl. o.V., 1990 brachte mit 4,6 vH Rekordwachstum. "Süddeutsche Zeitung", München, Ausgabe vom 12.1.1991.

⁹ Angesichts der sich verstärkenden Westorientierung der übrigen ehemaligen Ostblockstaaten und des Wegfalls der Subventionierung wird dies in Zukunft kaum noch der Fall sein.

Tabelle 4-1

Struktur des Außenhandels und des Innerdeutschen Handels (IDH) der Bundesrepublik und Nordrhein-Westfalens 1988; Anteil am gesamten Warenverkehr in vH								
	Bundesrepublik				Nordrhein-Westfalen			
	Außenhandel		IDH		Außenhandel		IDH	
	Einfuhr	Ausfuhr	Bezüge	Lieferungen	Einfuhr	Ausfuhr	Bezüge	Lieferungen
Erzeugnisse des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes	6,3	4,4	3,8	7,8	7,2	2,7	1,5	2,3
Elektrizität, Gas, Wasser	0,3	0,2	–	–	0,1	0,4	–	–
Bergbauliche Erzeugnisse	5,6	0,6	1,9	4,8	6,3	1,5	2,7	1,7
Erzeugnisse der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien	27,0	24,7	46,3	36,8	33,0	37,2	51,8	55,4
Erzeugnisse der Investitionsgüterindustrien	34,5	55,5	14,9	37,3	29,6	45,5	17,9	30,4
Erzeugnisse der Verbrauchsgüterindustrien	17,0	12,2	26,2	11,3	18,4	11,4	24,4	8,7
Landwirtschaftliche Erzeugnisse	6,9	1,0	5,9	0,6	5,2	0,3	0,6	0,3
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.								

des innerdeutschen Warenaustauschs, bei den Erzeugnissen der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien, dürften unzureichende Spezialisierung und der geringe Veredelungsgrad die Ursachen hierfür gewesen sein. So bezog die Bundesrepublik im Bereich der Eisen- und Stahlindustrie in erheblichem Umfang Halbzeug aus der DDR, aus dem dann Warmbreitband gewalzt wurde, das danach in die DDR zurückgeliefert wurde¹⁰.

Die Struktur des Warenhandels zwischen der DDR und NRW ist für das Jahr 1988 in den Tabellen 4-1 und 4-2 dargestellt. Wie aufgrund der nordrhein-westfälischen Produktionsstruktur zu erwarten, war der Anteil von Grundstoffen und Produktionsgütern an den Lieferungen in die DDR deutlich höher, der der Investitionsgüter niedriger als im Bundesdurchschnitt. Im Austausch bezog NRW – zu mehr als 50 vH der Gesamtbezüge – ebenfalls Erzeugnisse der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien aus der DDR; hier ist der Abstand zum entsprechenden Anteilswert der Bundesrepublik deutlich niedriger als bei den Lieferungen. Der Wa-

¹⁰ Vgl. H. Wienert [I]. Mehr als zwei Drittel der Bezüge der Bundesrepublik aus der DDR im Bereich Walzstahlerzeugnisse waren 1988 Rohblöcke und vorgewalztes Halbzeug. Bei den Lieferungen in die DDR in derselben Erzeugnisgruppe hatte Warmbreitband ein Anteil von mehr als 75 vH. Ähnlich wie im Stahlbereich sahen die Lieferbeziehungen in der Chemischen Industrie aus. Vgl. D. Cornelsen u.a., Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR. (DIW-Sonderheft, Nr. 138.) Berlin 1983, S. 173.

Tabelle 4-2

Nordrhein-Westfalens Handel mit der ehemaligen DDR nach Erzeugnisgruppen 1988; Anteil am Warenverkehr der Bundesrepublik in vH		
	Bezüge	Lieferungen
Landwirtschaftliche Erzeugnisse	3,5	11,1
Bergbauliche Erzeugnisse	45,3	10,9
Erzeugnisse der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien	35,4	45,0
Eisen und Stahl	58,6	56,0
NE-Metalle	52,3	37,6
Ziehcreien, Kaltwalzwerke	65,0	78,7
Chemische Erzeugnisse	47,0	41,4
Erzeugnisse der Investitionsgüterindustrien	38,2	24,4
Stahlbau	47,1	37,6
Maschinenbau	48,5	27,1
Elektrotechnik	27,9	16,6
EBM-Waren	55,1	32,2
Erzeugnisse der Verbrauchsgüterindustrien	29,5	23,2
Kunststoff	54,5	22,4
Leder, Textil, Bekleidung	31,9	24,0
Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	12,8	8,7
Insgesamt	31,7	29,9
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter. 		

renaustausch in den für Nordrhein-Westfalen wichtigen Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien hatte – wie bereits angedeutet – den Charakter eines Veredelungsverkehrs: Die DDR lieferte Vorprodukte und bezog – in geringeren Mengen und zu höheren Preisen – veredelte Erzeugnisse.

Die sektoralen Strukturen des Innerdeutschen Handels haben also die traditionellen Branchen der NRW-Industrie (Eisen- und Stahlindustrie, NE-Metallindustrie, Chemische Industrie) begünstigt. Würde eine Intensivierung der Handelsbeziehungen in den bisherigen Strukturen verlaufen, so hätte das Land einen überdurchschnittlichen Anteil an dem zu erwartenden Impuls. Er käme in hohem Umfang den traditionellen Industriebereichen zugute und würde einmal mehr die Fragwürdigkeit historizistischer Termini wie "Altindustrie" illustrieren. Ob dies mittelfristig zu einer Verlangsamung des Strukturwandels in NRW führt, muß hier offen bleiben; die Gefahr ist aber nicht von der Hand zu weisen.

2.2. Die Nachfrage der neuen Bundesländer

Die Extrapolation zukünftiger Entwicklungen des Handels zwischen Nordrhein-Westfalen und den fünf neuen Bundesländern aus den Außenhandelsstrukturen der Vergangenheit erscheint unter den inzwischen realisierten marktwirtschaftlich/liberalen Bedingungen jedoch als wenig sinnvoll; vordergründig, weil die DDR im Handel mit der Bundesrepublik eine ausgeglichene Leistungsbilanz anstrebte¹¹, was Niveau und Struktur ihres Außenhandels entscheidend prägte. Stärkere Veränderungen dürften indessen erstens von den zu erwartenden neuen Preisstrukturen, zweitens von der sich neu herausbildenden Einbindung in die "nationale" und internationale Arbeitsteilung und drittens von dem höheren Einkommensniveau ausgehen. Lassen sich die damit einhergehenden Veränderungen in der Nachfrage der neuen Bundesländer abschätzen?

Die Liste ihres dringenden Bedarfs ist lang: Die Verkehrsinfrastruktur ist modernisierungs- und nach der Westöffnung auch erweiterungsbedürftig¹²; eine moderne Informations- und Kommunikationsinfrastruktur muß aufgebaut werden; der Kapitalbestand der Industrie ist völlig überaltert¹³; die Bevölkerung erwartet – immer die Alternative im "Westen" vor Augen – eine Verbesserung des Versorgungsniveaus mit Konsumgütern; die Vernachlässigung des Umweltschutzes in der Vergangenheit macht in diesem Bereich möglichst rasche Maßnahmen erforderlich; schließlich ist die Energiesituation nicht frei von Problemen. Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern hat also einen hohen Bedarf an einer breiten Palette von Erzeugnissen, der durch heimische Produktion kurzfristig kaum zu decken ist.

Umfang und Dringlichkeit dieser Aufgaben, die Beschränktheit der dazu zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (auch unter Berücksichtigung großzügiger westlicher Hilfen!) wie auch die beschränkten Absorptionsmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft lassen die Schwierigkeiten dieser Aufgaben erkennen (wäre das Wort im vorliegenden Zusammenhang nicht allzu sehr diskreditiert, würde man von erheblichen Anforderungen an die Planung sprechen). Wie diese Aufgaben im einzelnen angegangen werden, ist offen. Breites Einverständnis scheint darüber zu bestehen, daß der Ausbau und die Modernisierung des Verkehrsnetzes und des Informations- und Kommunikationssystems an vorderster Stelle stehen müssen. Beides ist auch im Interesse der alten Bundesländer, denn es verbessert die Lebensbedingungen aller Bundesbürger, erleichtert die Wahrnehmung von Marktchancen und bildet eine wichtige Voraussetzung zur Vitalisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Dies ist auch ein Grund dafür, daß bereits die

¹¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.) [I], Die Bilanz des Zahlungsverkehrs der Bundesrepublik Deutschland mit der Deutschen Demokratischen Republik. "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Frankfurt, Jg. 42 (1990), Heft 1, S. 13ff.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Innerdeutscher Handel: Expansionsmöglichkeiten wirklich nutzen! (Bearb.: H. Lambrecht.) "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 56 (1989), S. 95ff.

¹² Vgl. P. Klemmer und H. Schrumpf, S. 124ff..

¹³ Vgl. Norddeutsche Landesbank (Hrsg.), Modernisierung der DDR-Wirtschaft – Chancen für Niedersachsen. Hannover 1990, S. 7ff.; für die Eisen- und Stahlindustrie vgl. H. Wienert [I].

"alte" Bundesrepublik hier relativ schnell finanzielle Hilfen für die DDR bereitgestellt hatte. Die Verbesserung von Verkehrswegen gibt in erster Linie der ostdeutschen Bauwirtschaft Impulse¹⁴. Abzuwarten bleibt, ob das bislang staatlich organisierte Baugewerbe – angesichts einer qualitativ und quantitativ unzureichenden Ausstattung mit Maschinen und Fahrzeugen¹⁵ und einer mangelhaften Materialversorgung – flexibel genug ist, um die geforderten Leistungen in vollem Umfang selbst zu erbringen. Aufträge an überregional bzw. international tätige westdeutsche Bauunternehmen scheinen zumindest möglich. In großem Umfang werden aber sicherlich Grundstoffe (Erzeugnisse der Eisen- und Stahlindustrie und der Industrie der Steine und Erden) sowie Investitionsgüter (z.B. Baumaschinen, LKW) benötigt. Soweit diese Nachfrage zu Bezügen aus dem Westen führt, dürfte NRW daran überdurchschnittlich partizipieren: Die Eisen- und Stahlindustrie des Landes war 1988 zu mehr als 65 vH (vgl. Tabelle 4-3) an den bundesweiten Umsätzen des Sektors beteiligt; auch die Industrie der Steine und Erden (26,6 vH) und die Baumaschinenindustrie (22,8 vH) sind immerhin in beachtlichem Umfang vertreten. Anders ist der Ausbau der Informations- und Kommunikationssysteme zu beurteilen; denn der regionale Schwerpunkt der westdeutschen elektrotechnischen und elektronischen Industrie liegt in Süddeutschland. Zwar gibt es auch in NRW bedeutende Produzenten der für die Informationssysteme erforderlichen Vorleistungen, Bayern und Baden-Württemberg hatten jedoch 1988 zusammen einen Anteil von über 52 vH an den gesamten bundesdeutschen Umsätzen der Elektrotechnik, während der Nordrhein-Westfalens nur 18,5 vH betrug¹⁶.

Ebenso besteht an Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes ein originäres gesamtdeutsches Interesse. Emissionen im Gebiet der früheren DDR führen auch hierzulande zu Immissionen. So hat die Bundesrepublik z.B. 1986 aus der DDR 137 Kt Schwefel "importiert", während ihre Exporte nur 51 Kt betrugen und seither aufgrund des Einbaus von Rauchgasentschwefelungsanlagen sogar noch weiter gesunken sein dürften¹⁷. Begünstigt von den Bemühungen zur Reduzierung von Schadstoffemissionen und zur Beseitigung bereits eingetretener Schäden bzw. zur Sanierung von Altlasten sind die Umweltschutzindustrien. Aufgrund der hohen Umweltschutz-Standards in der Bundesrepublik besitzt die westdeutsche Industrie auf diesem Gebiet ein als weltweit führend angesehenes know-how. Nord-

14 Sowohl die Entwicklung der Auftragseingänge als auch die Umsatzentwicklung der ostdeutschen Bauwirtschaft bestätigen diese Erwartung seit Sommer 1990. Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.) [III], Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1990. "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Jg. 42 (1990), Heft 12, S. 38f.

15 Die wenigen vorhandenen Maschinen und Fahrzeuge sind häufig veraltet, was daran ersichtlich ist, daß 40 vH der Ausrüstungsgüter des Bausektors in der DDR abgeschrieben sind; dies ist die höchste Abschreibungsquote aller Wirtschaftssektoren. Vgl. Norddeutsche Landesbank (Hrsg.), S. 11.

16 Bei den Außenhandelsumsätzen ist der Unterschied noch deutlicher. Die beiden süddeutschen Bundesländer haben an den bundesdeutschen Exportumsätzen der Elektrotechnischen Industrie einen Anteil von über 63 vH, der Anteil Nordrhein-Westfalens beträgt knapp 14 vH.

17 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt. Berlin 1989, S. 240.

Tabelle 4-3

Zur Exporttätigkeit ausgewählter Sektoren der nordrhein-westfälischen Wirtschaft 1988; in vH			
	Exportquote ¹	Außenhandels- anteil ²	Umsatzanteil ³
Steine und Erden	16,3	35,4	25,6
Eisenschaffende Industrie	37,7	66,4	65,9
NE-Metallerzeugung	28,4	39,2	43,0
Gießerei	20,4	42,9	38,8
Stabziehereien, Kaltwalzwerke	29,1	88,1	89,0
Stahlverformung	21,3	49,4	43,3
Stahlbau	21,2	60,4	46,2
Maschinenbau	48,0	28,8	26,7
Metallbearbeitungsmaschinen	46,7	24,4	20,7
Textilmaschinen	81,9	46,7	42,1
Maschinen für Nahrungsmittelindustrie	49,1	24,8	26,4
Hütten- und Walzwerkseinrichtungen	40,6	44,8	41,6
Baumaschinen	56,6	24,5	22,8
Straßenfahrzeugbau	49,6	15,7	15,2
Elektrotechnik	23,5	13,9	18,5
Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung	20,6	15,0	21,3
Elektrohaushaltsgeräte	26,2	24,8	29,9
Rundfunk-, Fernseh-, Phonotechnik	49,7	16,6	11,9
Feinmechanik und Optik	28,6	8,0	10,0
EBM-Waren	29,6	45,5	41,3
Chemische Industrie	44,4	37,3	36,5
EDV	44,7	14,9	17,7
Textilgewerbe	28,7	31,6	30,4
Bekleidungsgewerbe	23,4	36,9	30,2
Ernährungsgewerbe	7,2	17,0	22,1
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	29,7	27,3	27,9
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter. – ¹ Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz für Nordrhein-Westfalen. – ² Anteil des Auslandsumsatzes Nordrhein-Westfalens am Auslandsumsatz des Bundesgebietes. – ³ Anteil des Umsatzes Nordrhein-Westfalens am Umsatz des Bundesgebietes.			



rhein-Westfalen bzw. das Ruhrgebiet bilden Schwerpunkte dieses Industriezweigs¹⁸.

¹⁸ Vgl. dazu Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie in einem Industrieland. Düsseldorf 1989, S. 7ff. Die dort

Auch wenn sich der Energiebedarf in der früheren DDR ohne Kenntnis der zukünftigen Wirtschafts- und Preisstrukturen kaum abschätzen läßt, wird schon heute für die Energieversorgung eine mittel- bis langfristige Umstrukturierung angestrebt¹⁹. Damit die Stromversorgung nicht zum Engpaßfaktor im wirtschaftlichen Aufschwung wird und um eine wirtschaftliche Energieerzeugung zu erreichen sowie die Umweltbelastungen zu verringern, müssen in erheblichem Umfang alte Kraftwerke stillgelegt und durch neue ersetzt werden²⁰; die übrigen Kraftwerke sind mit Rauchgasentschwefelungsanlagen nachzurüsten, z.T. besteht ein darüber hinausgehender Modernisierungsbedarf. Für den in NRW konzentrierten Großanlagenbau²¹ bieten sich hier Chancen, sei es zur Lieferung kompletter Anlagen oder zum Einbringen seines technologischen Wissens in Gemeinschaftsprojekte mit Unternehmen in den neuen Bundesländern. Die kurzfristigen Möglichkeiten, Engpässe in der Energieversorgung im Osten durch Stromlieferungen aus dem Westen zu mildern, müssen aufgrund der unterschiedlichen Netzsysteme zunächst eher zurückhaltend beurteilt werden. Bereits sehr frühzeitig wurde die Steinkohle aus dem Ruhrgebiet hierfür in die Diskussion gebracht. Kurzfristig wären Lieferungen aus Haldenbeständen in der Tat möglich. Eine langfristige Perspektive für das Ruhrgebiet bieten diese Steinkohlelieferungen indes nicht. Die Kostensituation des Steinkohleabbaus im Ruhrgebiet ist so ungünstig, daß die Ruhrkohle international nicht konkurrenzfähig ist; daß sie ohne Subventionen der Importkohle vorgezogen wird, ist damit höchst unwahrscheinlich. Eine Subventionierung der Ruhrkohle zum Einsatz in der ostdeutschen Energieerzeugung ist aber langfristig kaum sinnvoll.

Der Bedarf in den bislang angesprochenen Bereichen ist relativ klar erkennbar. Je-
ner der gewerblichen Wirtschaft hängt dagegen von Richtung und Dynamik der
Umstrukturierung und Vitalisierung in der früheren DDR ab. Es ist vorläufig
kaum abzusehen, in welchem Umfang sie sich mit ihren Erzeugnissen auf den

und im Text vertretene Auffassung ist allerdings nicht unumstritten. Nach Ansicht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hat "die hohe Konzentration von Umweltschutzinvestitionen in Nordrhein-Westfalen (...) nicht zu einer stärkeren Ausrichtung auf die Produktion von Umweltschutzgütern geführt". Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Regionale Aspekte des Marktes für Umweltschutzgüter. (Bearb.: M. Gornig.) "DIW-Wochenbericht", Jg. 57 (1990), S. 36ff.

19 Vgl. zum folgenden auch O. Knieper und H.W. Schmidt.

20 Nach einer Bestandsaufnahme vom September 1990 sind bis etwa Mitte der neunziger Jahre an sieben der zwölf Standorte von Braunkohlekraftwerken alte durch neue Anlagen zu ersetzen. Im Detail vgl. H. Effenberger und H.-G. Weidlich, Situation und zukünftige Entwicklungen bei der Kraftwerkstechnik in der DDR. "Brennstoff-Wärme-Kraft. Zeitschrift für Energietechnik und Energiewirtschaft", Düsseldorf, Bd. 42 (1990), S. 480ff.

21 Die amtliche Statistik liefert keine Informationen über die regionale Verteilung des Großanlagenbaus in der Bundesrepublik. Einen Anhaltspunkt für die Abschätzung seiner Bedeutung für Nordrhein-Westfalen bietet die Tatsache, daß 17 der in der Arbeitsgemeinschaft Großanlagenbau des VDMA organisierten 36 Unternehmen ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen haben. Die Bedeutung des Großanlagenbaus für Nordrhein-Westfalen kommt näherungsweise auch dadurch zum Ausdruck, daß Nordrhein-Westfalen an den Ausfuhren in nahezu alle Länder, die sich auf dem Weg zur Industrialisierung befinden, stärker als andere Bundesländer beteiligt ist. Vgl. R. Döhm [I], Der europäische Binnenmarkt – Eine Bestandsaufnahme und Überlegungen zu den Chancen und Risiken für Nordrhein-Westfalen. "RWI-Mitteilungen", Jg. 40 (1989), S. 169.

Weltmärkten durchzusetzen kann und in welchem Umfang die ehemalige DDR zu einer "verlängerten Werkbank" für westdeutsche Unternehmen wird. Damit läßt sich auch noch wenig über die handelsschaffenden und –umlenkenden Effekte der Handelsliberalisierung und zunehmenden Marktintegration sagen. Allenfalls können einige Entwicklungsoptionen hinsichtlich ihrer Konsequenzen für die nordrhein-westfälische Wirtschaft diskutiert werden.

Der Aufbau und die Standortwahl wesentlicher Teile der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien in der früheren DDR war vom Autarkiestreben und von der Einbindung in den RGW diktiert. Es ist sehr zweifelhaft, ob die Entscheidungen über Standort und Umfang der Grundstoffindustrien den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen von marktorientierten Unternehmen standhalten werden. So kommt z.B. eine Analyse der Stahlindustrie in der früheren DDR zu dem Ergebnis, daß bei nahezu allen für die Entwicklung dieses Industriezweigs relevanten Faktoren gravierende Schwächen bestehen und der bisherige Umfang des Sektors kaum aufrecht zu erhalten ist. Überlebensfähig erscheinen jene Teile, die Führungsvorteile zu weiterverarbeitenden Industrien aufweisen. Ihr Anlagenbestand ist jedoch zum großen Teil veraltet und in erheblichem Umfang modernisierungsbedürftig²².

Für die nordrhein-westfälische Wirtschaft resultieren hieraus zwei Konsequenzen: Die Rückführung der Grundstoffindustrien in der früheren DDR führt zu einem wachsenden "Import"-Bedarf, der in großem Umfang durch die NRW-Industrie gedeckt werden könnte. Die Modernisierung der verbleibenden Grundstoff- und Produktionsgüterbereiche erhöht die Nachfrage nach Großanlagen. Der Großanlagenbau ist im Land bekanntlich sehr stark vertreten und produziert insbesondere für den Bergbau, die Stahlindustrie, die Chemische Industrie, die Industrie der Steine und Erden und die Energiewirtschaft. Welchen Umfang mögliche Aufträge aus den neuen Bundesländern im einzelnen haben werden, hängt entscheidend davon ab, ob gesamte Industrieanlagen oder nur das technologische know-how zur Eigenerstellung dieser Anlagen nachgefragt werden. Die kurz- und mittelfristigen Effekte in NRW wären vermutlich aber in allen Fällen positiv, lediglich die jeweils begünstigten Wirtschaftszweige sind unterschiedliche: Vom Grundstoffimport profitieren die traditionellen Hersteller dieser Produkte, vom Anlagenimport der Großanlagenbau, vom Technologieimport jene Unternehmen der Branche, die sich mit dem Projektmanagement befassen. Auch die strukturellen Wirkungen sind sehr unterschiedlich: Im ersten Fall besteht die Möglichkeit einer Stärkung traditioneller Strukturen, in den beiden anderen Fällen würde der in den letzten Jahren in NRW zu verzeichnende Strukturwandel unterstützt.

Sektoren mit komparativen Nachteilen werden jedoch auch im Gebiet der ehemaligen DDR solche mit komparativen Vorteilen gegenüberstehen. Welche Bereiche der Wirtschaft sich auf mittlere Sicht als leistungsfähig erweisen werden, ist weitgehend ungewiß. Die relativ besten Chancen für eine eigenständige Entwicklung werden, neben dem Baugewerbe, Teilen des Maschinenbaus (Textil-, Ver-

²² Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Die Stahlindustrie in der DDR. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearb.: H. Wienert.) Essen 1990, S. 99ff.

packungs- und Druckereimaschinen) sowie Teilen der Verbrauchsgüterindustrie eingeräumt²³. Zwar sind auch die genannten Industriezweige in NRW vertreten, die eigentlichen industriellen Schwerpunkte liegen jedoch auf anderen Feldern, so daß auch auf mittlere Sicht die Wirtschaft des Landes von dieser Seite kaum mit einer erheblichen Verschärfung des Konkurrenzdrucks zu rechnen braucht.

2.3 Jüngere Entwicklungen im Innerdeutschen Handel

Die bisher vorgestellten Überlegungen lassen eine Intensivierung des Handelsverkehrs zwischen der ehemaligen DDR und Nordrhein-Westfalen und damit produktionswirksame Impulse – vermutlich sogar in überdurchschnittlichem Umfang – für das Land erwarten. Eine empirische Überprüfung dieser Erwartung ist (noch) mit Hilfe der Statistik des "Innerdeutschen Handels"²⁴ möglich.

Nachdem bereits 1989 der wertmäßige Umfang des Warenverkehrs zwischen beiden deutschen Staaten erstmals seit 1985 wieder erheblich zugenommen hatte²⁵, zeichnet sich für das Jahr 1990 die erwartete starke Expansion – von einem allerdings niedrigen Niveau ausgehend²⁶ – ab. Dabei liegt das Schwergewicht dieser Expansion eindeutig bei den westdeutschen Lieferungen, die in den ersten neun Monaten des Jahres im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um mehr als 150 vH bzw. 8,4 Mrd. DM gestiegen sind. Bei den westdeutschen Bezügen ist dagegen nur ein vergleichsweise leichter Anstieg (11,5 vH) festzustellen.

Tabelle 4-4 stellt die Entwicklung des Warenaustauschs für die Industriehauptgruppen und ausgewählte Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes in den ersten neun Monaten des Jahres 1990 dar. Dabei zeigt sich, daß die starke Zunahme der Lieferungen in die ehemalige DDR ihre Ursache bisher im wesentlichen in der Nachfrage nach Konsumgütern hat. So sind die Lieferungen des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um das sechsfache gestiegen, die der Verbrauchsgüterindustrien nahmen um etwa 160 vH zu – wobei Holzwaren und Druckereierzeugnisse die stärksten prozentualen Zuwächse verzeichneten. Die Lieferungen der Investitionsgüterindustrie, die zu Beginn des Jahres noch erheblich langsamer zunahmen als die der Verbrauchsgüterindustrie, ha-

²³ Vgl. z.B. W. Gerstenberger, Grenzen fallen – Märkte öffnen sich. Die Chancen der deutschen Wirtschaft am Beginn einer neuen Ära. "Ifo-Schnelldienst", München, Jg. 1990, Nr. 28, S. 20f.

²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Warenverkehr mit der Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost). (Fachserie 6: Handel, Gastgewerbe, Reiseverkehr, Reihe 6.) Stuttgart, versch. Jahre. Die Statistiken enthalten nach Warengruppen und Warenarten differenzierte Angaben zur Entwicklung des innerdeutschen Warenaustausches. Derzeit liegt allerdings nur Datenmaterial bis September 1990 vor.

²⁵ Der Gesamtumsatz war im Vergleich zum Vorjahr um 9,2 vH gestiegen; die Lieferungen der Bundesrepublik hatten dabei um 12 vH, ihre Bezüge um 6,1 vH zugenommen. Vgl. J. Hertel, Warenverkehr mit der Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost) 1989. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart, Jg. 1990, S. 336.

²⁶ Der Anteil des Innerdeutschen Handels (Lieferungen und Bezüge) am Umsatz der Bundesrepublik im Handel mit dem Ausland (inkl. DDR) betrug 1988 nur etwa 1,3 vH. Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.) [I], S. 15.

Tabelle 4-4

Entwicklung des Warenverkehrs mit der ehemaligen DDR Januar bis September 1990; in vH						
	Lieferungen			Bezüge		
	Veränderung zum Vorjahr	Anteil		Veränderung zum Vorjahr	Anteil	
		1989	1990		1989	1990
Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft	922,7	0,6	2,0	66,9	5,6	8,4
Bergbauliche Erzeugnisse	18,7	4,6	2,1	-9,9	1,5	1,2
Erzeugnisse der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien	31,2	40,4	21,1	4,8	48,6	45,7
Steine und Erden	118,2	0,6	0,6	-24,8	2,2	1,5
Eisen und Stahl	4,9	10,9	4,6	16,2	9,9	10,3
Chemie	37,9	15,9	8,7	11,4	12,3	12,3
Erzeugnisse der Investitionsgüterindustrien	127,9	34,7	31,4	12,6	15,2	15,3
Maschinenbau	26,7	20,6	10,4	15,9	4,1	4,2
Straßenfahrzeugbau	1057,1	2,3	10,4	66,8	1,0	1,5
Elektrotechnik	126,2	6,8	6,1	13,5	5,3	5,4
EBM-Waren	114,3	1,6	1,4	-6,1	2,2	1,8
EDV	269,3	1,0	1,4	36,5	0,3	0,3
Erzeugnisse der Verbrauchsgüterindustrien	164,5	10,5	11,0	1,4	24,4	22,2
Holzwaren	1515,1	0,2	1,2	-13,5	4,9	3,8
Druckereierzeugnisse	956,1	0,5	2,0	-23,0	0,4	0,3
Textil	41,1	4,3	2,4	7,1	6,0	5,8
Bekleidung	481,1	0,7	1,6	3,9	6,2	5,8
Erzeugnisse des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes	591,8	7,9	21,7	81,0	3,8	6,2
Insgesamt	151,4	100,0	100,0	11,5	100,0	100,0
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.						

ben sich inzwischen ebenfalls mehr als verdoppelt; es ist jedoch offensichtlich, daß hiervon bislang im wesentlichen die konsumnahen Sektoren (Straßenfahrzeugbau, EDV, Elektrotechnik) begünstigt waren. Die Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie konnte von den Industriebauptgruppen ihre Lieferungen dagegen bisher am wenigsten ausdehnen.

Die starken Unterschiede im Expansionstempo der Hauptindustriegruppen haben zu einer entsprechend starken Veränderung der Lieferstrukturen geführt. So ist der Anteil der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie an den Lieferungen erheblich zurückgegangen, der der Verbrauchsgüterindustrie und in ganz besonderem

Maße der des Ernährungsgewerbes dagegen gestiegen. Die sektorale Struktur der Bezüge aus der ehemaligen DDR hat sich demgegenüber weniger verändert. Auffällig ist lediglich, daß der Bezug landwirtschaftlicher Erzeugnisse und von Erzeugnissen des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes aus den neuen Bundesländern – zwar langsamer als die Lieferungen dorthin, aber doch in beachtlichem Umfang – gestiegen ist.

Wie beschrieben belegen die Statistiken, daß die Nachfrage der östlichen in den westlichen Bundesländern in erheblichem Umfang zugenommen hat. Erwartungsgemäß haben sich im Zuge dieser Nachfrageausweitung die Lieferstrukturen bereits deutlich verschoben. Grund dafür war zunächst fast ausschließlich der konsumtive Bedarf – bei den Ge- und Verbrauchsgütern ein Ausdruck des Nachholbedarfs, bei den Nahrungsmitteln ein Anzeichen für eine starke Präferenz für westdeutsche Erzeugnisse. Das statistische Material bestätigt darüber hinaus die Vermutung, daß die nordrhein-westfälische Wirtschaft an einem stark konsumorientierten Nachfrageimpuls nur unterdurchschnittlich partizipieren werde: Die Lieferungen des größten Bundeslands in die ehemalige DDR haben im betrachteten Zeitraum in der Tat "nur" um etwa 85 vH zugenommen; überdurchschnittliche Zunahmen haben hingegen Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Berlin, Niedersachsen und Bayern – also im wesentlichen "grenznahe" Bundesländer – zu verzeichnen. Wenn die Investitionsbedingungen in den neuen Bundesländern sowohl hinsichtlich rechtlicher Aspekte – noch sind nicht alle Probleme in Verbindung mit Eigentumsrechten abschließend geklärt – als auch unter ökonomischen Gesichtspunkten deutlicher werden, dürfte die Nachfrage nach Investitionsgütern (insbesondere Maschinen und Anlagen) sowie Grundstoffen und Produktionsgütern nachziehen²⁷, und dies wird eher die nordrhein-westfälische Wirtschaft begünstigen.

3. Wirkungen auf die Standortsituation

Die möglichen Impulse im Handelsverkehr zwischen NRW und den neuen Bundesländern sind jedoch nur ein Aspekt der Vereinigung. Daneben ist die Beantwortung der Frage, welche Wirkungen vom Einigungsprozeß auf die Standortsituation NRW's ausgehen, von besonderem Interesse. Dabei muß die Beurteilung der Standortsituation im ersten Schritt von der wirtschaftsräumlichen Lage des Landes unter den sich verändernden Bedingungen ausgehen. Die großen Ost-West-Verkehrsachsen der Vorkriegszeit bestehen zwar noch und sind reaktivierbar, es ist jedoch ein erheblicher Aufwand für ihren Ausbau und ihre Modernisierung erforderlich. Die bereits bestehenden engen Handelskontakte der NRW-Wirtschaft zum westlichen Ausland bieten danach die Chance, daß das Land zu einer Schnittstelle und einem wichtigen Bindeglied innerhalb gesamteuropäischer Achsen – einmal entlang der Rheinschiene über die Rheinmündungshäfen nach Groß-

²⁷ Betrachtet man die Entwicklung seit Beginn des Jahres 1990, so waren zunächst fast ausschließlich in konsumnahen Bereichen Zuwächse mit steigender Tendenz festzustellen. Inzwischen gilt dies aber auch z.B. für den Maschinenbau, die Elektrotechnische Industrie, die Industrie der Steine und Erden und die Chemische Industrie.

britannien und Übersee, zum anderen von Paris²⁸ über die Benelux-Staaten und das Ruhrgebiet nach Berlin und weiter bis nach Warschau wird. Dazu wären zunächst die bisherigen Verkehrsplanungen für die Bundesrepublik zu überdenken und – soweit nicht bereits geschehen – Engpässe im Bereich der früheren "Zonen-grenze" zu beseitigen²⁹.

Die Nutzung der reaktivierten Verkehrsachsen ist jedoch nur eine Möglichkeit für die NRW-Unternehmen, um die sich mit der Vereinigung ergebenden Chancen wahrzunehmen. Eine Alternative sind Direktinvestitionen bzw. Joint-Ventures. An den gesamten bundesdeutschen Direktinvestitionen in Höhe von 142 Mrd. DM (1987) hatte das Land Nordrhein-Westfalen einen Anteil von 27,3 vH (38,8 Mrd. DM)³⁰. Hauptzielländer waren die Länder der Europäischen Gemeinschaft und die übrigen westlichen Industrieländer: Mehr als 85 vH der Direktinvestitionen NRW's wurden in diesen Ländern vorgenommen, wobei die hochindustrialisierten Länder (Vereinigten Staaten, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Niederlande) dominierten. Sektoraler Schwerpunkt der industriellen Direktinvestitionen waren die Chemische Industrie und der Maschinenbau³¹. Die Struktur der NRW-Direktinvestitionen deutet demnach darauf hin, daß absatzorientierte Motive überwogen³².

Auch für Direktinvestitionen in den neuen Bundesländern dürften beschaffungsorientierte Motive allenfalls von untergeordneter Bedeutung sein. Die Anpassungsprozesse in den hierfür in Frage kommenden Industriezweigen (z.B. Textil- und Bekleidungsindustrie) sind in NRW bereits relativ weit vorangeschritten. Passive Veredelungsverkehre existieren mit anderen Staaten; da fraglich ist, wie dauerhaft der Lohnkostenvorteil in der früheren DDR sein wird, dürften sie kaum zugunsten der neuen Bundesländer aufgegeben werden. Standortverlagerungen aufgrund von Lohnkostenüberlegungen sind also kaum zu erwarten. Denkbar ist dagegen, daß im einen oder anderen Fall die in den neuen Bundesländern gewährten steuerlichen Anreize für eine Standortentscheidung gegen NRW ausschlaggebend sein können.

Wahrscheinlicher sind absatzorientierte Direktinvestitionen. Die gemeinsame Sprache, die weit verbreiteten Kenntnisse osteuropäischer Sprachen, die Nähe zu osteuropäischen Märkten und die in den neuen Bundesländern vorhandenen Erfahrungen mit den Osthandelspartnern können Motive für solche Investitionen sein, auch wenn ein Teil dieser Vorteile nur kurzfristig bestehen dürfte und die Kaufkraft der osteuropäischen Länder zunächst nur begrenzt sein wird. Umfragen

28 Nach Fertigstellung des Kanaltunnels verlängert sich diese Achse bis nach Großbritannien.

29 Vgl. P. Klemmer und H. Schrumpf, S. 124ff.

30 Der Anteil Nordrhein-Westfalens an der Bruttowertschöpfung ist etwas niedriger; er beträgt 25,9 vH.

31 Der Anteil beider Sektoren an den industriellen Direktinvestitionen betrug 1987 knapp 60 vH.

32 Die Vermutung wird durch empirische Studien für die Bundesrepublik gestützt. Vgl. A.R. Milton, Direktinvestitionen – Eine Konkurrenz deutscher Exporte? "RWI-Mitteilungen", Jg. 35 (1984), S. 73ff.

bei westdeutschen Unternehmen bestätigen diese Erwartungen³³: Zwar haben bislang nur wenige westdeutsche Firmen die Produktion in der früheren DDR aufgenommen – noch dominieren die Vertriebsaktivitäten –, zahlreiche Firmen planen jedoch für 1991 die Einrichtung bzw. Übernahme von Produktionsstätten. Bei den Motiven für solche Investitionen stehen der Befragung zufolge die Marktnähe für DDR-Geschäfte und die Wahl eines günstigen Standorts für Osteuropa-Geschäfte deutlich im Vordergrund.

Unmittelbare Konsequenzen für NRW dürften zunehmende Direktinvestitionen in der früheren DDR – sowohl von nordrhein-westfälischen, aber auch von anderen westdeutschen und ausländischen Investoren – nur dann haben, wenn durch diese Aktivitäten Investitionen in NRW substituiert würden und dadurch der Modernisierungsbedarf hierzulande vernachlässigt würde³⁴. Zahlenbeispiele können hier allenfalls im Ansatz die Dimension dieser Befürchtungen verdeutlichen: Der für eine Annäherung der neuen Bundesländer an das wirtschaftliche Niveau Westdeutschlands erforderliche Kapitalbedarf im privatwirtschaftlichen Bereich (ohne Wohnungswirtschaft) wird auf 600 bis 1 000 Mrd. DM geschätzt³⁵; ein jahresdurchschnittliches Investitionsvolumen von 50 bis 75 Mrd. DM erscheint also durchaus möglich. Würde die Hälfte dieser Investitionssumme von westdeutschen Unternehmen getragen und würden sie sich gleichmäßig auf die Unternehmen in den westdeutschen Bundesländern verteilen, so hieße dies, daß die NRW-Wirtschaft durchschnittlich zwischen sieben und zehn Mrd. DM p.a. in Ostdeutschland investieren würde. Würde nur die Hälfte dieser Summe durch Investitionskürzungen in NRW aufgebracht, so entspräche dies etwa dem dreifachen des in den achtziger Jahren im Jahresdurchschnitt zu beobachtenden Zuwachses bei den privaten Bruttoanlageinvestitionen bzw. einer Verringerung der gesamten jährlichen privaten Bruttoanlageinvestitionen (1987: 80 Mrd. DM) um etwa 5 vH. Eine Verlangsamung der Modernisierungsprozesse im Lande wäre also nicht auszuschließen.

Vor einer ähnlichen Problematik steht die nordrhein-westfälische Landesregierung hinsichtlich der öffentlichen Hilfen. Sie hat bislang über ihre Beteiligung am Fond "Deutsche Einheit" hinaus für die neuen Bundesländer etwa 35 Mill. DM an Soforthilfen sowie einen Bürgschaftsrahmen von 1 Mrd. DM bereitgestellt³⁶, der be-

33 Vgl. S. Brander, Die DDR als Investitionsstandort aus der Sicht westdeutscher Unternehmen. "Ifo-Schnelldienst", Jg. 1990, Nr. 26/27, S. 9ff.

34 Diese Befürchtung wird inzwischen diskutiert. Vgl. H. Niggemeier, Standortwettbewerb zwischen Ruhrgebiet und Beitrittsländern. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 5.2.1991. Bislang hat aber lediglich der Fall eines renommierten Druckereimaschinenherstellers größere Resonanz in der Öffentlichkeit gefunden. Das Unternehmen hatte ursprünglich geplant, einen neuen Betrieb im Ruhrgebiet zu errichten, wählte dann letztendlich aber Brandenburg als Standort. Welche Faktoren (Fördermöglichkeiten, Arbeitskräftequalifikation, Lohnkostenvorteile) für diese Entscheidung den Ausschlag gaben, läßt sich nicht eindeutig klären.

35 Vgl. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.), Die ostdeutsche Wirtschaft 1990/91 – Trends und Perspektiven. Berlin 1990, S. 27. Freilich sollte bei diesen wie bei allen anderen Schätzungen dieser Art die noch wenig tragfähige empirische wie theoretische Basis nicht übersehen werden.

36 Für eine Übersicht der Wirtschaftshilfen der alten für die neuen Bundesländer vgl. H. Gebhardt u.a., S. 328.

reits weitgehend ausgeschöpft ist; außerdem beteiligt sich das Land an der Finanzierung eines breiten Spektrums von Fördermaßnahmen (Unternehmensberatung, Qualifikationsverbesserung, Technologietransfer) unter unterstützt den Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung³⁷. Solche Hilfen für den Umstrukturierungsprozeß in der früheren DDR werden zwar bereits laufende Umstrukturierungsprogramme wie die Zukunftsinitiative Montanregionen bzw. die Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIM und ZIN) nicht mehr treffen. Angesichts des begrenzten Finanzierungsrahmens könnten sie aber einen dämpfenden Einfluß auf die Flankierung des nordrhein-westfälischen Modernisierungsprozesses in der Zukunft haben. Dies gilt in noch stärkerem Maße, wenn sich im Länderfinanzausgleich, im Rahmen des Strukturhilfegesetzes und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur die Zahler-Empfänger-Strukturen zuungunsten des Landes verändern sollten, womit durchaus zu rechnen ist³⁸.

4. Zusammenfassung

Die Vereinigung und die Vitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft werden auch für die NRW-Wirtschaft in gesamtwirtschaftlicher wie in struktureller Hinsicht eine Fülle von Konsequenzen haben. Mit Blick auf das aktuelle wirtschaftspolitische Handlungsinteresse und die Tragfähigkeit der theoretischen und empirischen Basis wurden hier nur zwei, allerdings vergleichsweise umfassende und wichtige Komplexe behandelt.

Hinsichtlich des künftigen Handelsverkehrs zwischen NRW und den neuen Bundesländern fällt das Fazit eindeutig positiv aus. Unabhängig davon, ob allein die Effekte einer Handelsliberalisierung betrachtet werden, ob von den bisherigen Strukturen des Innerdeutschen Handels ausgegangen wird oder der vermutete Bedarf der ostdeutschen Wirtschaft den Überlegungen zugrundegelegt wird, ist zumindest auf mittlere Sicht von einem positiven Impuls auf die NRW-Wirtschaft auszugehen. Da die Wirtschaft in der früheren DDR gegenwärtig kaum als leistungsstarker Konkurrent der nordrhein-westfälischen Wirtschaft anzusehen ist, stehen dieser Entwicklung zunächst keine nennenswerten Risiken entgegen. Die Gefahr, daß langfristig eine Verlangsamung des Strukturwandels in NRW eintritt, ist bei starken Impulsen für die traditionellen Industriezweige (Eisen- und Stahlindustrie, Chemische Industrie) nicht auszuschließen. All zu wahrscheinlich ist sie indes nicht, da der positive Impuls ein breites Spektrum von Produktions- und Dienstleistungen erfaßt, zu dem auch die modernen Elemente der nordrhein-west-

³⁷ Schwerpunkt dieser Hilfen ist das NRW-Partnerland Brandenburg. Im Entwurf des NRW-Haushalts 1991 sind für Verwaltungshilfen und für vorübergehend dadurch in NRW notwendige zusätzliche Stellen 160 Mill. DM veranschlagt. Vgl. o.V., Landesregierung will Brandenburg dieses Jahr mit 160 Mill. DM unterstützen. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 4.2.1991.

³⁸ Bislang steht lediglich fest, daß das westdeutsche Fördergebiet im Rahmen der "Gemeinschaftsaufgabe" um ein Viertel reduziert wird. Vgl. o.V., Das westdeutsche Fördergebiet wird insgesamt um ein Viertel reduziert. "Handelsblatt", Ausgabe vom 28.1.1991.

fälischen Wirtschaft (Umweltschutzgüter, Großanlagenbau, produktionsorientierte Dienstleistungen) gehören.

Differenzierter als im Falle der Handelswirkungen muß das Urteil hinsichtlich der Standortsituation Nordrhein-Westfalens ausfallen. Die geographische Lage des Landes ist für die Bedienung osteuropäischer Märkte nicht ungünstig, vorausgesetzt eine Reaktivierung der Ost-West-Verkehrsachsen kann dazu beitragen, daß NRW ein wichtiges Bindeglied im Ost-West-Handel wird. Joint-Ventures bzw. Direktinvestitionen in der früheren DDR stellen eine Möglichkeit zur Öffnung osteuropäischer Märkte dar. Eine Beeinträchtigung oder gar Gefährdung des Wirtschaftsstandortes NRW dürfte zumindest auf kurze Sicht daraus kaum resultieren. Auf längere Frist erscheint es auch weiterhin geboten, den Modernisierungsprozeß unverändert voranzutreiben, denn ohne Zweifel wird die Entwicklung in der früheren DDR die Standortkonkurrenz in Mitteleuropa erhöhen. Zunächst aber dürfte die NRW-Wirtschaft von einer Vitalisierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und dabei insbesondere von einer Erhöhung der Investitionstätigkeit in erheblichem Maße begünstigt werden.

Mit alten Industrien und neuen Produktionskonzepten zum modernen Standort?

Von Josef Hilbert und Wolfgang Potratz

Man muß keine sonderlich kritische Position einnehmen um festzustellen: Das industrielle Zentrum der Bundesrepublik (alt wie neu) hat an Gravitationskraft verloren. Dies begann sich schon zu Beginn der sechziger Jahre abzuzeichnen, als der Anteil Nordrhein-Westfalens am Bruttoinlandsprodukt des Bundesgebietes stetig zu sinken begann. Am stärksten waren die Wachstumsverluste zu Anfang der sechziger Jahre als Folge der Kohlenkrise; in den Jahren 1967 bis 1974 schwächten sie sich etwas ab, um dann bis 1983 im Gefolge von zwei Rezessionen deutlich zuzunehmen und erst ab 1984 etwas langsamer, aber dennoch weiter zu sinken.

Ab 1987 konnte dann jedoch wieder zum Wachstum des übrigen Bundesgebietes aufgeschlossen werden, 1988 wurde es sogar übertroffen. Aus dem Abkoppelungsprozeß Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre ist zum Ende der achtziger wieder ein "Ankoppelungsprozeß" geworden¹. Unter dem Strich ergeben diese Schwankungen im Durchschnitt der Jahre 1971 bis 1988 zwar nur einen Wachstumsverlust von 0,6 vH-Punkten gegenüber dem Bundesgebiet², aber dahinter verbergen sich regional und sektoral außerordentlich differenzierte und z.T. widersprüchliche Entwicklungen.

So ist beispielsweise trotz der insgesamt eher negativen Entwicklung in immerhin 7 von 16 der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammerbezirken das Sozialprodukt ebenso wie oder sogar noch stärker als im Bundesdurchschnitt gestiegen. Bei der Entwicklung der Sektoren und Branchen steht den drastischen Schrumpfungsprozessen im Bergbau, bei Eisen und Stahl sowie im Bauhauptgewerbe eine vergleichsweise gute Entwicklung in der Elektrotechnik gegenüber.

Im ersten Abschnitt des vorliegenden Beitrags soll versucht werden, die sektoralen Entwicklungstrends in Nordrhein-Westfalen grob nachzuzeichnen. Im zweiten Abschnitt wird dann die Brücke zum Thema des vorliegenden Sammelbandes ge-

¹ Vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [I], Pressekonferenz vom 30.04.1990.

² Vgl. H. Schaefer, Die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen 1970-1990, Perspektiven 2000. Düsseldorf 1990, S. 3.

schlagen: In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird mehr und mehr erkannt, daß es nicht nur sektorale und quasi säkulare Entwicklungstrends und mehr oder weniger vorteilhafte wirtschaftspolitische Rahmendaten sind, die das wirtschaftliche Geschehen bestimmen. Immer bedeutsamer wird vielmehr, ob Unternehmen aus ihren inneren Strukturen und den Beziehungen zu ihrer Umwelt heraus Ressourcen mobilisieren können, die ein flexibles Reagieren auf Markt- und Nachfrageänderungen gewährleisten können. Vor diesem Hintergrund wird anhand vorliegender Daten und Literatur geprüft, inwieweit in den industriellen Sektoren Nordrhein-Westfalens die Voraussetzungen für anpassungsfähige Produktionskonzepte eher günstig oder eher ungünstig sind.

1. Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen – ihr sektorales Profil

Nordrhein-Westfalen – oder richtiger: das Gebiet des heutigen Nordrhein-Westfalen – war lange Zeit das wirtschaftliche Zentrum Deutschlands. Diese Spitzenstellung hat Nordrhein-Westfalen abgegeben; gleichwohl spielt es im "Konzert" der leistungsfähigen Regionen Deutschlands und Europas nach wie vor eine bedeutende Rolle. Die Gründe dafür, daß Nordrhein-Westfalen über viele Jahrzehnte hinweg eine herausragende Rolle einnehmen konnte, lagen in der Bedeutung von Kohle und Stahl für die gesamte Volkswirtschaft. Entsprechend sind die Ursachen für die Rückkehr zur "Normalität" ebenfalls bei Kohle und Stahl, dieses Mal in ihrem Bedeutungsverlust für die übrige Wirtschaft zu suchen. Kohle und Stahl – oder besser die Art und Weise, wie mit den auf Kohle und Stahl gegründeten Strukturen umgegangen wird – prägen insofern auch den Weg Nordrhein-Westfalens in seine wirtschaftliche Zukunft.

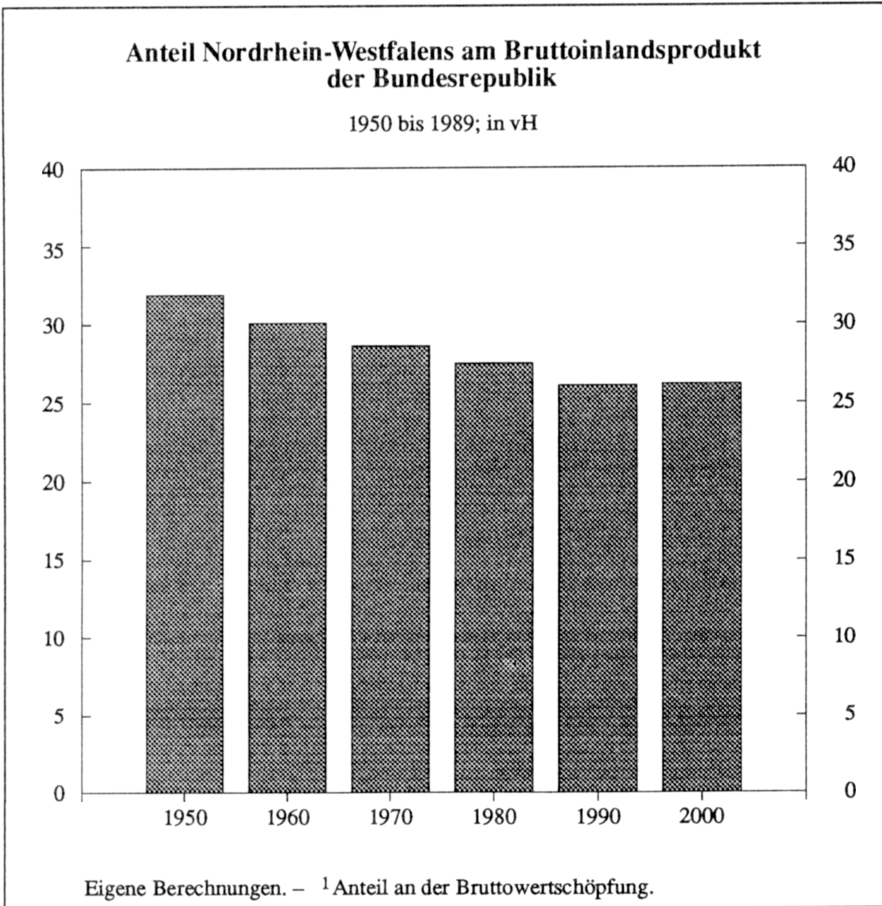
Eine erste Orientierung über die nordrhein-westfälische Wirtschaft läßt sich aus dem Anteil dieses Bundeslandes an der gesamten Wirtschaftsleistung der (alten) Bundesrepublik Deutschland gewinnen (vgl. Schaubild 5-1). Hier wird deutlich, daß Nordrhein-Westfalen nach dem zweiten Weltkrieg einen außerordentlich guten Start hatte, im Laufe der Jahrzehnte allerdings an Gewicht verlor. Anfang der fünfziger Jahre betrug die Arbeitslosigkeit im Bundesdurchschnitt rund 10 vH, in Nordrhein-Westfalen war sie nur halb so hoch. Für das Ruhrgebiet mußten sogar Arbeitskräfte aus süddeutschen Ländern angeworben werden³. Zurückzuführen ist das große Gewicht Nordrhein-Westfalens in den fünfziger und frühen sechziger Jahren darauf, daß in der Nachkriegszeit für den Wiederaufbau in großem Umfang (Kohle-)Energie und Stahl benötigt wurden. In der Blütezeit des Reviers, den fünfziger Jahren, war dort jeder dritte Arbeitnehmer in Betrieben beschäftigt, deren Existenzgrundlage Kohle und Stahl bildeten⁴.

Hinter dem Bedeutungsverlust, den die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens zu verzeichnen hatte, stecken deshalb sektorale Verschiebungen der Nachfrage, binnen-

³ Vgl. H. Burdack, *Nordrhein-Westfalen in Zahlen. Daten und Analysen*. Köln 1990, S. 76.

⁴ Vgl. W. Abelshauser, *Wirtschaft und Politik: Die Ausgangsbedingungen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft nach 1945*. In: L. Bußmann (Hrsg.), *Die Wirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen*. (Schriftenreihe der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Band 4.) Köln 1988, S. 59.

Schaubild 5-1

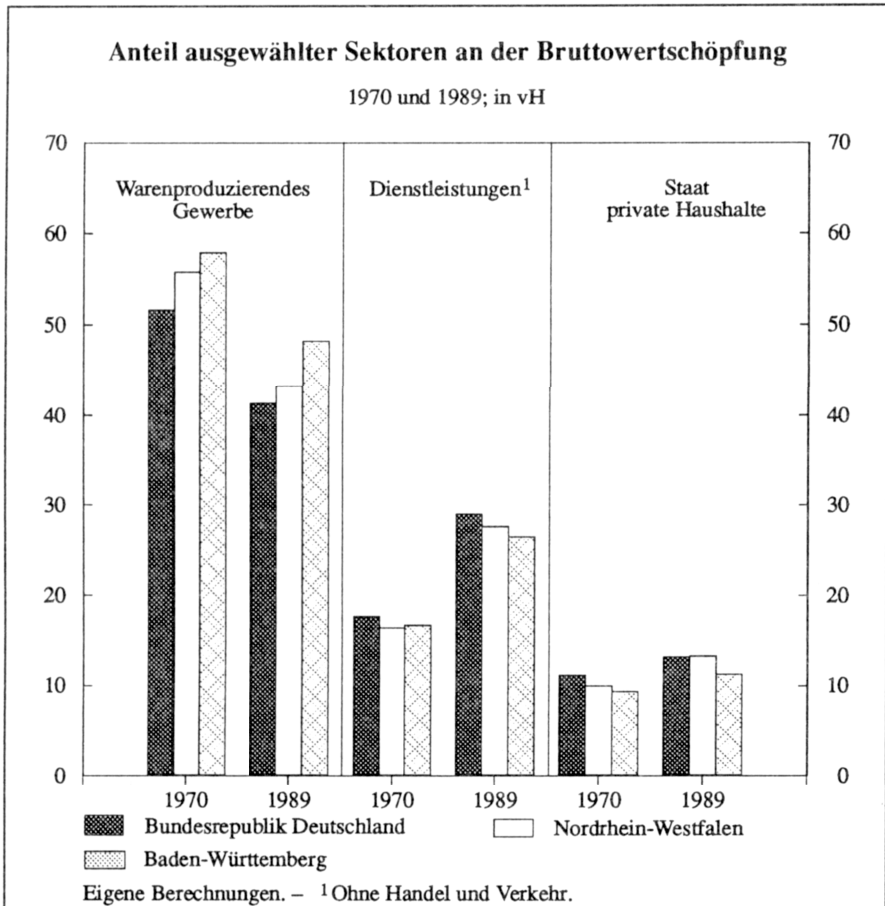


wie außenwirtschaftlich. Der Vergleich der Daten und Entwicklungstrends zwischen Nordrhein-Westfalen einerseits sowie der Bundesrepublik (alt) und Baden-Württemberg andererseits verdeutlicht, daß in Nordrhein-Westfalen vor allem die Industrie Einbußen hinnehmen mußte (vgl. Schaubild 5-2 und 5-3).

Wenn man davon ausgeht, daß der industrielle Sektor nach wie vor dafür ausschlaggebend ist, wie sich die Wachstumsdynamik und die Verteilungsspielräume einer Wirtschaft entwickeln, dann liegt der Rückschluß nahe, daß Baden-Württemberg seine seit Beginn der siebziger Jahre gute Position⁵ als industriell dominiertes Bundesland besser halten konnte als Nordrhein-Westfalen. Generell ist zwar ein Gewichtsverlust des industriellen Sektors zu verzeichnen; während sich jedoch der Wertschöpfungsanteil, den die Industrie in Nordrhein-Westfalen er-

⁵ Vgl. C.W. Nam u.a. [II], *An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness*. (Ifo-Studien zur Europäischen Wirtschaft, Band 3.) München 1991.

Schaubild 5-2



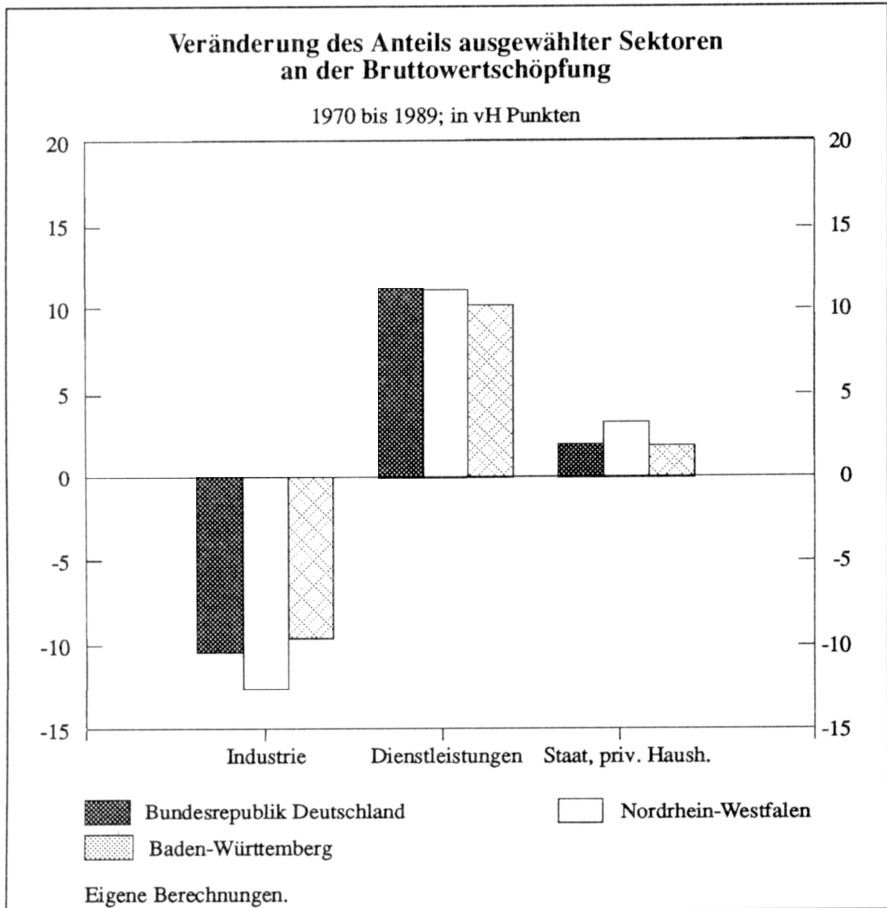
zielt, dem Bundesdurchschnitt nähert, wird der Abstand zwischen Baden-Württemberg und dem Bundesdurchschnitt größer⁶.

Dabei ist jedoch auch die historische Entwicklung zur berücksichtigen⁷. Bereits in der Vorkriegs- und während der Nachkriegszeit waren zahlreiche Unternehmen aus strategischen Gründen aus dem heutigen Nordrhein-Westfalen nach Baden-Württemberg verlegt worden. Aber erst gegen Mitte der siebziger Jahre zahlte sich dieser Zugewinn an industrieller Substanz (der ja zugleich ein Verlust für Nordrhein-Westfalen war) so aus, daß Baden-Württemberg auf Zuflüsse aus dem Länderfinanzausgleich verzichten konnte.

⁶ Vgl. H.E. Maier, Modell Baden-Württemberg. (IIM/LMP-discussion paper, no 87-10a.) Berlin 1987.

⁷ Vgl. W. Abelshauser, Wirtschaft, Staat und Arbeitsmarkt 1914-1945. In: W. Köllmann und D. Petzina u.a. (Hrsg.), Das Ruhrgebiet. Band 1. Düsseldorf 1990.

Schaubild 5-3



Die Ursachen für diesen Bedeutungsverlust der Industrie in Nordrhein-Westfalen liegen vor allem darin, daß der Absatz wichtiger Industriebranchen dieses Landes, nämlich Kohle und Stahl, im Laufe der letzten 30 Jahre erheblich geschrumpft ist:

- Im Jahre 1960 wurden noch über 60 vH des Primärenergieverbrauchs in der Bundesrepublik durch Steinkohle gedeckt. Ende der achtziger Jahre jedoch war dieser Energieträger nur noch zu einem Fünftel an der Deckung des deutschen Energiebedarfs beteiligt⁸.
- Die Rohstahlerzeugung in der Bundesrepublik hatte ihren Höhepunkt im Jahre 1974. Damals wurden 53,2 Mill. t erzeugt, im Jahre 1987 jedoch nur noch 36,2 Mill. t. Zwischenzeitlich hat sich die Produktion wieder stabilisiert; mit 41,0 Mill. t lag sie 1989 gleichwohl noch deutlich unter den Werten, die in

⁸ Vgl. H. Burdack, S. 60.

den achtziger Jahren erzielt werden konnten⁹. Nach dem unerwarteten Boom Ende der achtziger Jahre ist derzeit allerdings wieder ein Rückgang in der Nachfrage zu beobachten¹⁰.

Sowohl der (Steinkohle-)Bergbau als auch die Stahlindustrie in Nordrhein-Westfalen arbeiten auf einem sehr hohen technologischen Niveau. Der Einsatz modernster Förder- und Fertigungstechniken hat in beiden Branchen dafür gesorgt, daß die einzelnen Einheiten mit immer weniger menschlicher Arbeitskraft gefördert bzw. erzeugt werden konnten. Infolgedessen werden die geschilderten Absatzeinbußen in beiden Branchen von stark sinkenden Beschäftigungszahlen begleitet. 1980 wurden in der Montanindustrie Nordrhein-Westfalens noch gut 380 000 Beschäftigte gezählt, 1990 waren es nur noch 257 000. Dadurch ist der Anteil der in der Montanindustrie (Bergbau und Eisenschaffende Industrie) beschäftigten Arbeiter und Angestellten an den insgesamt in der Industrie Nordrhein-Westfalens (Verarbeitendes Gewerbe einschließlich Bergbau) beschäftigten Arbeitskräften von gut 17 vH noch zu Anfang der achtziger Jahre auf knapp 13 vH im Jahre 1990 gesunken.

Die Probleme bei Kohle und Stahl treffen natürlich auch deren Zulieferbetriebe. So kann man in etwa davon ausgehen, daß von jedem Arbeitsplatz im Montanbereich mindestens ein weiterer in vor- und nachgelagerten Branchen abhängt¹¹.

Der intrasektorale Wandel der nordrhein-westfälischen Industrie wird jedoch nicht nur durch den Montansektor und die unmittelbar mit ihm zusammenhängenden Zulieferer und Abnehmer bestimmt. Neben der Chemischen Industrie, die sich als Folgeindustrie der Kohleverarbeitung¹² entwickelt hatte, sind der Maschinenbau, die Elektrotechnik sowie der Straßenfahrzeugbau Branchen, die innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes in den letzten Jahren – sowohl in der Bundesrepublik insgesamt als auch in Nordrhein-Westfalen – ein großes Gewicht hatten; und diesen Branchen wird auch für die zukünftige Entwicklung eine Schlüsselstellung beigemessen. Schaubild 5-4 zeigt, daß sich drei von diesen Branchen jedoch in Nordrhein-Westfalen im Laufe der letzten 10 Jahre – also von 1980 nach 1990 – ungünstiger entwickelt haben als im Durchschnitt der Bundesrepublik. Besonders ausgeprägt war dieser Trend im Ruhrgebiet. Lediglich die Elektrotechnik weist eine positivere Entwicklung auf als der Bundesdurchschnitt; allerdings ist auch hier der Trend im Ruhrgebiet schwächer ausgeprägt als in Nordrhein-Westfalen insgesamt.

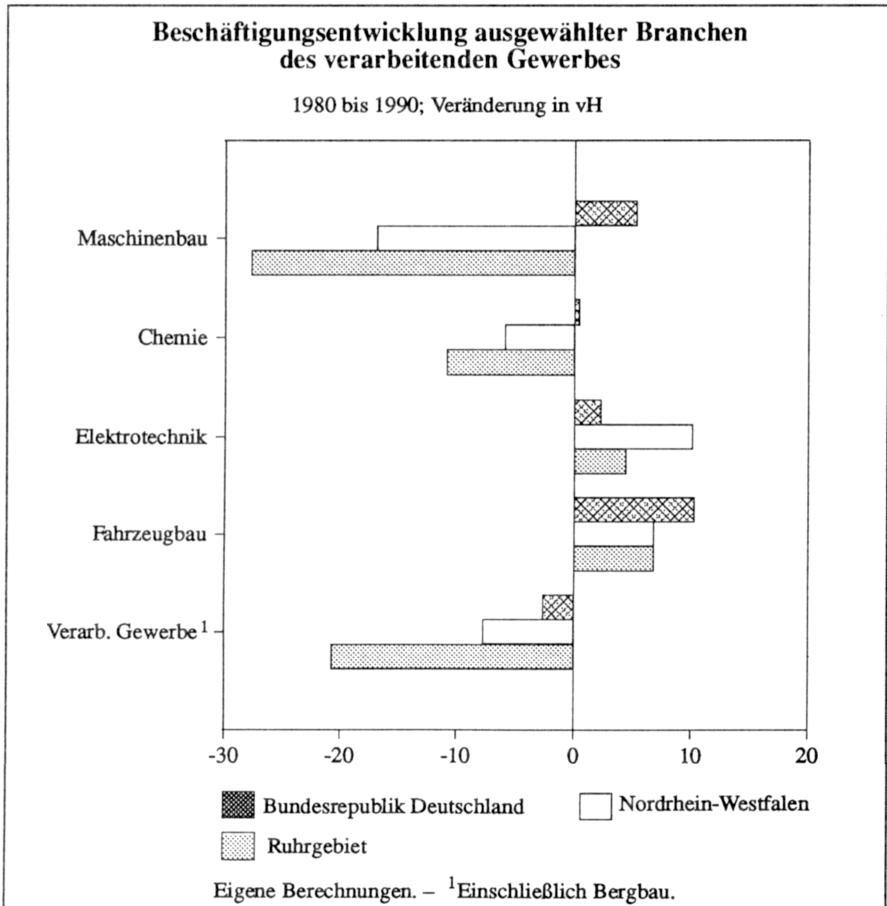
⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1990, S. 193.

¹⁰ Vgl. o.V., Stahlkonjunktur: Dämpfer durch Auslandskonkurrenz. "Frankfurter Rundschau", Frankfurt, Ausgabe vom 5.2.1991, sowie H. Wienert [II], Stahlbericht 1990 – Stahlmärkte im Übergang vom Boom zum Abschwung. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 279ff.

¹¹ Vgl. F. Lehner u.a. [II], Die Bedeutung der Ruhrkohle AG für die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebietes. Bochum 1988.

¹² Vgl. V. Stuhldreher, Wissenschaftliche Innovation und Entwicklung des Dienstleistungsbereichs der Firma ARAL AG in historischer Perspektive. Zur Tertiärisierung der industriellen Welt. Magisterarbeit, Bochum 1990.

Schaubild 5-4



Erhebliche Beschäftigungseinbußen waren in den achtziger Jahren auch im Baugewerbe zu verzeichnen. Während die Bruttowertschöpfung in dieser Branche im Bundesgebiet zwischen 1970 und 1988 jahresdurchschnittlich um 0,3 vH wuchs, sank sie in Nordrhein-Westfalen um 0,6 vH. Dies deutet darauf hin, "daß die gewerbliche, private und öffentliche Nachfrage nach Bauten in Nordrhein-Westfalen wesentlich schwächer in dem zurückliegenden Jahrzehnt war als im übrigen Bundesgebiet"¹³.

Zusammengenommen ergibt sich für das Verarbeitendes Gewerbe (einschließlich Bergbau) sowie für das Baugewerbe in Nordrhein-Westfalen eine deutlich ungünstigere Entwicklung als im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland. Resümierend ist gleichfalls festzuhalten, daß der negative Trend nicht nur aus Problemen im Montanbereich herrührt, denn auch nicht unmittelbar mit Kohle und Stahl

¹³ H. Schaefer, S. 8.

verbundene Industriezweige haben sich in Nordrhein-Westfalen – und hier insbesondere im Ruhrgebiet – vergleichsweise schwergetan.

2. Erklärungsversuche: zwischen Weltmarkt und hausgemachten Problemen

In den letzten Jahren sind zahlreiche Analysen vorgelegt worden, die die beschriebenen Trends in Nordrhein-Westfalen und im Ruhrgebiet zu erklären versuchen. Besonders häufig wird dabei das Argument vorgetragen, Nordrhein-Westfalen habe einen Branchenmix, der den gewandelten Anforderungen der nationalen und internationalen Märkte nicht mehr gerecht werde¹⁴. Nordrhein-Westfalen habe einen zu hohen Besatz an Unternehmen, die homogene Massengüter erzeugten und deshalb überdurchschnittlich preisempfindlich, konjunktur- und wachstums-sensibel seien. Die Schwierigkeit eines solchen Arguments liegt nun allerdings darin, daß es nur unzureichend erklärt, warum die Unternehmen in Nordrhein-Westfalen nicht ihre Angebote der gewandelten Nachfrage anpassen. Für den Bergbau kommt man hier zwar mit dem Hinweis weiter, zumindest für einen Teil des Angebotes habe es immer politische Absatzgarantien gegeben. Für den größten Teil des Verarbeitenden Gewerbes in Nordrhein-Westfalen trägt diese Erklärung allerdings nicht¹⁵.

Auf möglicherweise "hausgemachte" Probleme und Schwierigkeiten, die Möglichkeiten zur Anpassung und Gestaltung des Strukturwandels wahrzunehmen, zielen zwei weitergehende Erklärungsansätze: die "Mittelstandsthese" und die "Mentalitätsthese":

- Etwa seit Beginn der siebziger Jahre haben Klein- und Mittelbetriebe in der Bundesrepublik – aber auch in vielen anderen Industrieländern – für Wachstum und Beschäftigung stark an Bedeutung gewonnen. Teilweise ist dies darauf zurückzuführen, daß Großbetriebe ihre Produktionstiefe reduzieren und damit Kleinbetrieben in ihrem Windschatten neue Märkte eröffnen. Zugleich ist es aber auch vielen kleineren und mittleren Betrieben besser als den Großbetrieben gelungen, den wirtschaftlichen, technischen und sozialen Herausforderungen mit einer offensiven Strategie der flexiblen Spezialisierung zu begegnen. Hilbert und Sperling gehen davon aus, daß in der wirtschaftlich außerordentlich erfolgreichen Region Paderborn/Höxter – sie liegt im Osten Nordrhein-Westfalens – etwa 30 bis 40 vH der kleinen und mittleren Unternehmen dieses Produktionskonzept praktizieren¹⁶. Im Ruhrgebiet, dem industriellen Herzen Nordrhein-Westfalens, sind Klein- und Mittelbetriebe nur relativ dünn vertreten; offensichtlich ist hier das mittelständische Potential, das in anderen Regionen eine große Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellte, unterdurchschnittlich ausgeprägt. Großkonzerne und -betriebe sind dagegen

¹⁴ Vgl. den Beitrag von Kleinaltenkamp in diesem Band.

¹⁵ Vgl. B. Butzin, Strukturwandel im Ruhrgebiet. Zum Entstehungs- und Wirkungszusammenhang der Krise. In: E. Köhler und N. Wein (Hrsg.), Natur- und Kulturräume. Ludwig Hempel zum 65. Geburtstag. Paderborn 1987, S. 302.

¹⁶ Vgl. J. Hilbert und H.J. Sperling, Die kleine Fabrik – Beschäftigung, Technik und Arbeitsbeziehungen. München und Mering 1990.

immer noch in der Lage, ihre eigenen Rahmenbedingungen (durch-)zusetzen bzw. zu erhalten, und in den Klein- und Mittelbetrieben, die es gibt, wirken vielfach die alten Bindungen an große Kohle- und Stahlunternehmen einer Neuorientierung entgegen¹⁷. In solchen, in der Vergangenheit und z.T. noch heute stark konzerngebundenen Klein- und Mittelbetrieben fehlt es zwar nicht an anspruchsvoller Technik; unübersehbare Defizite liegen aber bei Management, Organisation, F&E und Marketing¹⁸. Früher hatte man mit den Kohle- und Stahlunternehmen zuverlässige Abnehmer, heute fällt es schwer, sich daran zu gewöhnen, daß man um den Kunden werben muß.

- Viel gilt vor allem im Ruhrgebiet viel. Hohe Stückzahlen und großvolumige Produkte sind Ergebnisse der hier traditionell dominierenden Produktionskonzepte; deren Merkmale beeinflussen auch heute noch die Entscheidungsträger und -strukturen. Tonnage- und Klamottendenken, Kosten- statt Marktorientierung, hochgradige Zentralisierung und Bürokratisierung von Entscheidungsprozessen, rigide Arbeitsteilung und Präferenzen für Routinelösungen sind mentale und organisatorische Programmierungen, die sich auf dem Weg zu Innovationen und zu neuen Märkten als Barrieren erweisen. Dies gilt auch und vielleicht sogar vor allem für die Führungsetagen im Montansektor: "Das Management von Tonnen und Massen, alimentiert durch Staatssubventionen, fällt vielen dieser Führungskräfte aus alten Tagen immer noch leichter, als sich auf schnellebige Technologiebranchen und hektische Innovationssprünge einzustellen"¹⁹.

3. Das industrielle Profil Nordrhein-Westfalens und moderne Produktionskonzepte

Die betriebsgrößenspezifischen, organisatorischen und motivationalen Besonderheiten erhalten ihren Stellenwert dadurch, daß in der Debatte um neue, erfolgversprechende Produktionskonzepte immer größeres Gewicht auf die Qualität und Kundenorientierung der angebotenen Waren und Dienstleistungen gelegt wird. Dieses steigert die Anforderungen an die Flexibilität von Unternehmen in einem bislang nicht gekannten Ausmaß. Für viele Betriebe ist die Kundenspezifität und der Zeitdruck bereits so enorm gestiegen, daß die vorhandenen Ressourcen ständig variiert oder sogar neu kombiniert werden müssen. Überpointiert könnte man sagen, daß modernes Produzieren mehr und mehr zum Improvisieren wird²⁰.

Schnelles Improvisieren aber ist strukturell unvereinbar mit langen Dienstwegen, unübersichtlichen Entscheidungsstrukturen und zentral gelenkten Entscheidungs-

¹⁷ Vgl. B. Butzin, Regionaler Entwicklungszyklus und Strukturwandel im Ruhrgebiet. Ansätze zur strukturellen Erneuerung? Manuskript, Münster 1990, S. 4.

¹⁸ Vgl. Prognos AG (Hrsg.), Innovations- und Diversifikationshemmnisse von Unternehmen im Ruhrgebiet. Empfehlungen zum Abbau. (Bearb.: H. Arras u.a.) Basel 1984, unveröffentlicht.

¹⁹ O.V., "High-Tech", Düsseldorf, Jg. 1989, Heft 7, S. 49.

²⁰ Hilbert und Sperling sprechen in Bezug auf den Technikeinsatz in Klein- und Mittelbetrieben vom "Durchwursteln" und von einem "qualifikationsbasierten Improvisorium"; vgl. J. Hilbert und H.J. Sperling, S. 132ff.

prozessen, wie sie lange Zeit viele Großunternehmen ausgezeichnet haben. Improvisieren erfordert eine breit qualifizierte und motivierte Belegschaft, denn ihr wächst zusätzliche Verantwortung für die ad hoc-Kombination der gegebenen Produktionsressourcen und damit für das Funktionieren der Produktion und die Qualität der Erzeugnisse zu.

Um den gestiegenen Anforderungen an Qualität, Kundenspezifität und schneller Reaktionsfähigkeit gerecht zu werden, experimentieren mittlerweile viele Unternehmen mit verschiedenen Varianten des Technikeinsatzes und der Arbeitsorganisation einerseits und zwischenbetrieblichen Kooperationsformen andererseits. Abgesehen davon, daß qualifizierte Facharbeit in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen bzw. ausgebildet werden muß, schälen sich als Voraussetzung für modernes Produzieren zwei wichtige Randbedingungen heraus:

- In den Betrieben sollten arbeitsorganisatorische und technische Systeme zur Verfügung stehen, die es qualifizierten Facharbeitern ermöglichen, ihr Können und Wissen voll einzusetzen.
- Zwischenbetriebliche Kooperation darf nicht "kapitalistisch" organisiert, sondern muß partnerschaftlich angelegt sein: Wenn unter Zeitdruck improvisiert wird, ist man häufig auf die schnelle und unbürokratische Kooperation angewiesen. Selbst kleine Unternehmen können so im Einzelfall eine Schlüsselstellung bekommen.

4. Technik, Arbeitsorganisation und "alte" Industrien

Bislang ist es der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung noch nicht gelungen, ein zuverlässiges Bild über die Verbreitung, die Entwicklungstrends und die Schwierigkeiten von neuen Produktionssystemen zu zeichnen. Für den Bereich der arbeitsorientierten Produktionstechnik und -organisation liegt mittlerweile zwar einiges an empirisch fundierten Aussagen vor, allerdings fehlen Befunde über regionsspezifische Unterschiede. Fast völlige Unklarheit besteht im Hinblick auf die angesprochenen partnerschaftlichen Kooperationsformen. Hier kann lediglich auf erste explorative Studien und auf wenige qualitative Expertenaussagen zurückgegriffen werden. Trotz dieser spärlichen Datenlage wird im folgenden versucht, ein Bild über die Diffusion und die Diffusionsaussichten neuer Konzepte des Technikeinsatzes und der Arbeitsorganisation sowie neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsmuster in Nordrhein-Westfalen zu zeichnen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die Branchenstruktur in diesem Bundesland das offensive Aufgreifen neuer Produktionskonzepte begünstigt oder behindert.

In den letzten 10 bis 15 Jahren zeichneten sich konventionelle Rationalisierungs- und Automatisierungsstrategien dadurch aus, daß sie mit Hilfe computergestützter Produktionstechnologie Unternehmen von qualifizierter, aber teurer menschlicher Arbeit ein Stück weit unabhängig machen wollten. Die Ergebnisse derart ausgerichteter CIM-Systeme blieben jedoch häufig weit hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück. Es gelang zwar hervorragend, einzelne Produktionsschritte

(Drehen, Fräsen, Schleifen, Säubern) zu automatisieren. Schwierigkeiten brachte jedoch die Abstimmung solcher automatisierten Einzelschritte mit der Planung und Steuerung des Produktionsprozesses insgesamt. Unvorhergesehene Störfälle und ständige Nachbesserungen verringern die Rationalisierungserfolge des Einsatzes hochautomatisierter Produktionssysteme und lassen manche Unternehmensleitung schlichtweg verzweifeln²¹. In der betrieblichen Praxis wird die eigentlich nur als Ausnahme geplante Sonderbehandlung einzelner Erzeugnisse zur Regel.

Seit einigen Jahren versuchen Ingenieure und Anlagenbauer, aus den Schwierigkeiten und Grenzen der Automatisierung Konsequenzen zu ziehen. Dabei sind auch technische Systeme entstanden, die auf die Unterstützung der Erfahrungen und Kompetenzen qualifizierter Arbeit "vor Ort", in der Werkstatt zielen. Allgemein bekannt und breitflächig akzeptiert ist eine solche Orientierung unter dem Schlagwort "WOP": Werkstattorientiertes Programmieren kann auf eine strenge Zuordnung von prozeßvorbereitenden Funktionen verzichten, da die Werkstatt mit ihren Facharbeitern als Mittelpunkt der Produktion und als Schlüssel zu hoher Produktivität gesehen wird. Die neue Qualität eines solchen Systems – manche sprechen auch von "skilled based manufacturing" oder von "CIM II" – liegt darin, daß Technikanwendung sich nicht mehr an den Erfordernissen der Technik orientiert (z.B. bei der Benutzung von Programmiersprachen), sondern bei den vorhandenen Qualifikationen und Arbeitsroutinen der Facharbeiter ansetzt. Konkret heißt dies beispielsweise die konsequente Benutzung graphischer Symbole aus konventionellen technischen Zeichnungen oder die Offenheit der Systeme für die eigenständige Planung von Arbeitsschritten. Nicht mehr die technischen Aspekte der Produktionstechnologie, sondern die Inhalte stehen im Zentrum des menschlichen Umgangs mit der Technik²².

Aber: Solche qualifikations- und erfahrungsorientierten Ansätze basieren nicht nur auf einer neuen Technik. Gesteigert werden kann ihr Erfolg noch dadurch, daß auch die Arbeitsorganisation entsprechend umgestaltet wird. Die Grundsätze lauten hier: Weg von der funktionalen Arbeitsteilung in der Werkstatt, hin zur kompletten Fertigung beispielsweise von Teilefamilien. Weg von der engen Spezialisierung der Arbeitnehmer, hin zur breit gefächerten Qualifikation. Weg von der Arbeitsvorbereitung in einer separaten Abteilung, hin zur Integration von planenden und ausführenden Tätigkeiten. Weg vom individuellen Expertentum und hin zur Kooperation in der Gruppe.

21 Vgl. A.W. Scheer, Gut CIM will Wille haben. "Computer Woche Extra", Heft 3 vom 28.09.1990, M. Moldaschl, Krankheit JIT-Syndrom – Therapie Leitstand. "VDI-Zeitschrift", Düsseldorf, Jg. 1990, Heft 3, S. 40ff., und H. Hirsch-Kreiensen u.a., Einführung in die rechnerintegrierte Produktion. Alternative Entwicklungspfade der Industriearbeit im Maschinenbau. Frankfurt und New York 1990.

22 Vgl. P. Brödner, The Shape of Future Technology. Berlin und Heidelberg 1989; M. Warner u.a., New Technology and Manufacturing Management. Strategic Choices for Flexible Production Systems. Chichester 1990; P. Kidd u.a., Organisation, People and Technology in European Manufacturing. CEC FAST. Cheshire Henbury 1990.

Im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft ist die Entwicklung und Verbreitung der beschriebenen Muster der Produktionstechnik und der Arbeitsorganisation in der Bundesrepublik relativ weit vorangeschritten, auch wenn sie eher die Ausnahme als die Regel ist. Eine gewagte und optimistische Schätzung darf auf kaum mehr als 25 bis 30 vH aller Betriebe hoffen, die sich in diese Richtung vorgetastet haben²³.

Für Nordrhein-Westfalen liegen – wie bereits angedeutet – keine regionsspezifischen Daten vor. Gleichwohl kann vermutet werden, daß die Aussichten für entsprechende Neuorientierungen in Nordrhein-Westfalen eher günstig sind. Diese Annahme läßt sich durch folgende Argumente plausibel machen:

- Der Maschinenbau hat in Nordrhein-Westfalen ein besonders starkes Gewicht. Diese Branche ist bundesweit intensiv in die neuen Systeme eingestiegen.
- Eine europaweit angelegte Studie über gelungene Beispiele für arbeitsorientierte Produktionssysteme sieht in der Stahlindustrie eine Branche, die relativ frühzeitig mit entsprechenden Strukturen experimentierte²⁴. Stahlunternehmen aus Nordrhein-Westfalen haben hierbei – wenngleich nur in einzelnen Unternehmensteilen – mit in der vordersten Reihe gestanden²⁵.
- Der Bergbau reklamierte schon immer für sich, eigenständige Muster der Arbeitsorganisation zu haben. In der Ausbildung und im Arbeitsalltag wurde immer Wert darauf gelegt, daß die Arbeitskräfte einander zuarbeiteten und vielseitig einsetzbar waren. Zumindest wichtige Elemente eines arbeitsorientierten Technikeinsatzes und einer ebensolchen Arbeitsorganisation sind im Bergbau unverkennbar.

5. Zwischenbetriebliche Kooperation – auch ein Erbe des Montankomplexes

Auch im Hinblick auf die zwischenbetriebliche Kooperation lassen sich in Nordrhein-Westfalen einige vielversprechende Potentiale ausmachen. Interessanterweise ergeben sie sich gerade aus der ansonsten viel beklagten Tatsache, daß große Teile der Wirtschaft im Ruhrgebiet mit dem Montanbereich verflochten sind.

23 Vgl. S. v. Bandemer u.a., *Prosepects of Anthropocentric Production Systems*. West-German Country Report. Gelsenkirchen 1991.

24 Vgl. D. Brand, *Advanced Experiences in European Case Studies of Anthropocentric Production Systems*. Prepared on Behalf of FAST for the Int. Conference Production Technologies, Social Organization and Competitiveness. Gelsenkirchen, 24. bis 27.9.1990; vgl. auch D. Linhart, *Prospects of Anthropocentric Production Systems*. French Report. A Report under the Fast Programme. Paris 1990.

25 Vgl. L. Pries u.a., *Trend betrieblicher Produktionsmodernisierung. Chancen und Risiken für Industriearbeit*. Expertenberichte aus sieben Branchen. Opladen 1989; dies. (Hrsg.), *Entwicklungspfade von Industriearbeit. Chancen und Risiken betrieblicher Produktionsmodernisierung*. Opladen 1989.

Verdeutlichen läßt sich dies in erster Linie am Großanlagenbau, der sich aus den zunächst unternehmensinternen Reparaturdiensten der Stahlunternehmen entwickelt hat²⁶. Etwa die Hälfte aller namhaften Hersteller- und Handelsfirmen dieses Wirtschaftszweiges hat ihren Sitz im Ruhrgebiet. Ein Spezifikum dieser Branche ist, daß erfolgreiches Operieren auf den einschlägigen Märkten nicht nur aus dem eigenständigen Bau entsprechender Anlagen besteht, sondern auch eine breite Palette an Zusatzleistungen erfordert, so u.a. in den Bereichen Planung, Finanzierung, Logistik, Wartung, Schulung, Service. Gerade dies bringt es mit sich, daß zwischenbetrieblich zusammengearbeitet werden muß. Die eigentlichen Anlagenbauer – in der Regel sind es Großunternehmen, die häufig noch mit der Stahlindustrie verflochten sind – konzentrieren sich auf die Rolle des "General Contractor", der die Leistungen von Spezialisten zu einem kundenspezifischen System kombiniert²⁷. "Aufgrund der hohen Flexibilitätsanforderung – als Konsequenz der kundenspezifischen Einzelfertigung – sind ausgeprägte Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den Projektpartnern kontraproduktiv"²⁸.

Auch die Bergbauunternehmen kooperieren auf vielfältige Weise mit einem dichten Netz an Zulieferunternehmen²⁹. Allerdings ist bislang weder faktisch noch konzeptionell erkennbar, daß diese Unternehmen ihre Zusammenarbeit nutzen, um mit neuen Produkten neue Märkte zu erschließen. Dieses ist um so bedauerlicher, als in und im Umfeld dieser Branche beachtliche technologische Potentiale anzutreffen sind.

Im politischen Raum wird u.a. darüber debattiert, die Ruhrkohle AG um die Unternehmensbereich Entwicklung, Erprobung und Verkauf neuer Technologien des regenerativen Energiebereichs, der umweltverträglichen Kohlenutzung (z.B. Wirbelschichtfeuerung) und der Energieeinsparung zu ergänzen³⁰. Vergleichbar zu den geschilderten Gegebenheiten im Anlagenbau würden solche Aktivitäten auch neue Kooperationen mit z.T. alten Zulieferern nach sich ziehen, aus denen diese vielfältige neue Marktchancen ziehen könnten. Bei zwischenbetrieblichen Kooperationen auf den genannten Gebieten könnte die RAG als "General Contractor" tätig werden, der für Marketing, Planung, Finanzierung, Abwicklung und Koordination zuständig ist und so genau die Bereiche abdeckt, in denen Klein- und Mittelbetriebe besondere Schwierigkeiten haben. Voraussetzung für solche neuen unter-

26 Vgl. R. Hamm und H.K. Schneider, Wirtschaftliche Erneuerung im Ruhrgebiet – zum Umstrukturierungsproblem altindustrieller Ballungsräume. "List Forum", Düsseldorf, Band 14 (1988), S. 169ff.

27 Vgl. G. Grabher [II], Unternehmensnetzwerke und Innovation. Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Groß- und Kleinunternehmen im Zuge der Umstrukturierung der Stahlindustrie (Ruhrgebiet) und der Chemischen Industrie (Rhein/Main). Überlegungen zu einem Forschungsprojekt. Manuskript, Berlin 1988, S. 34.

28 G. Grabher [II], S. 36.

29 Über die Verflechtung der nordrhein-westfälischen Bergbauunternehmen mit ihrem wirtschaftlichen Umfeld gegen die Studien von F. Lehner u.a. [II] und F. Lehner u.a. [V], Steinkohlenbergbau und wirtschaftliche Entwicklung in der Region Ibbenbüren. Bochum 1990, detailliert Auskunft.

30 Vgl. U. Weber, Neue Technologien und Produkte in alten Industrieregionen. In: H.W. Jablonski, Neue Technik gestalten. Frankfurt 1985, S. 255ff.

nehmerischen Aktivitäten der RAG ist allerdings, daß ihre Gesellschafter von der Vorstellung Abschied nehmen, dieses Unternehmen könne und dürfe nur auf dem Kohlesektor tätig sein.

6. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen: Alte Strukturen müssen kein Nachteil sein

Die vorgetragenen Überlegungen zu den Standortqualitäten gingen davon aus, daß modernes Produzieren immer stärker zum Improvisieren wird. Unter Improvisieren ist dabei die Fähigkeit zu verstehen, die inner- und überbetrieblich vorhandenen Ressourcen schnell, pragmatisch und – wenn es sein muß – unkonventionell an die immer spezifischer werdende Nachfrage anzupassen. Im Hinblick auf moderne Arbeitsorganisation, in der qualifizierter Facharbeit und Gruppenarbeit eine Schlüsselstellung zukommen, hat Nordrhein-Westfalen von seinen industriellen Strukturen und Traditionen her genauso gute Potentiale und Voraussetzungen wie bei der immer notwendiger werdenden Kooperation zwischen den Unternehmen. Allerdings sind Arbeitsorganisation und zwischenbetriebliche Kooperation nur zwei von mehreren Bereichen, die für die Gestaltung moderner Produktionssysteme bedeutsam sind.

Ob und wie weitgehend die vorhandenen und im Grundsatz positiven Voraussetzungen für modernes Produzieren, die in den Bereichen der Arbeitsorganisation und der zwischenbetrieblichen Kooperation identifiziert wurden, bislang auch tatsächlich entfaltet werden konnten, das läßt sich mit den derzeit vorhandenen (wirtschaftsstatistischen) Daten nicht zuverlässig beurteilen. Auf Basis von ersten Studien, die am Institut Arbeit und Technik zu dieser Thematik angelaufen sind³¹, sowie auf Basis international vergleichend angelegter Arbeiten³² muß jedoch von erheblichen Defiziten bei der Umsetzung der vorhandenen Potentiale ausgegangen werden. Wenn sich diese Vermutung als zutreffend erweist, wäre es nur vernünftig, Anstrengungen zu unternehmen, die Auseinandersetzung um die Chancen, die moderne Produktionskonzepte für Nordrhein-Westfalen bieten, zu einem Thema des Struktur- und Zukunftsdialoges zu machen, der gegenwärtig in den Regionen Nordrhein-Westfalens im Zusammenhang mit der Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN) stattfindet³³. Wichtige Anregungen dafür können aus Skizzen von erfolgreichen Erfahrungen mit den beschriebenen Produktionskonzepten sowie aus Modellprojekten – z.B. zur überbetrieblichen Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung – gewonnen werden, die unter wissenschaftlicher Beteiligung stattfinden und auch wissenschaftlich evaluiert werden³⁴.

³¹ Vgl. den Beitrag von Lehner und Nordhause-Janz in diesem Band.

³² Vgl. F. Lehner u.a. [VI], Die Entwicklung arbeitsorientierter CIM-Systeme in Europa. (Jahrbuch "Arbeit und Technik".) Bonn 1991; S. v. Bandemer u.a.

³³ Vgl. den Beitrag von Heinze und Voelzkow in diesem Band.

³⁴ Vgl. F. Lehner u.a. [IV], Industrielle Netzwerke, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Gelsenkirchen 1990.

Im Hinblick auf die sektorale Struktur war und ist Nordrhein-Westfalen, insbesondere aber das Ruhrgebiet, durch Kohle und Stahl geprägt. Auch wenn das quantitative Gewicht der Montansektoren innerhalb der nordrhein-westfälischen Wirtschaft deutlich abnimmt, sinkt deshalb nicht auch die Bedeutung von Kohle und Stahl als Standortfaktor. Mit den vorstehenden Ausführungen wurde darauf aufmerksam gemacht, daß die lange Tradition, die diese Branchen in Nordrhein-Westfalen haben, nicht nur ein Standortnachteil sind. Betrachtet man die Randbedingungen moderner Produktionssysteme, lassen sich aus der Montantradition sogar neue Chancen und Potentiale herleiten. Insbesondere neue Formen der Arbeitsorganisation und der zwischenbetrieblichen Kooperation haben – zumindest ansatzweise – Vorläufer im Montankomplex. Insofern ist die Einleitungsaussage, die Art und Weise, wie mit den montangeprägten Strukturen umgegangen wird, werde den Weg Nordrhein-Westfalens in seine wirtschaftliche Zukunft prägen, ein Plädoyer dafür, die vorhandenen Potentiale der "alten" Sektoralstruktur zu erkennen und kreativ zu nutzen.

Standortprobleme und Standortpotentiale im Ruhrgebiet

Von Dietmar Petzina

Hätte man Überlegungen zu Standortpotentialen und Standortproblemen des Ruhrgebietes statt im Jahre 1990 drei Jahre früher, 1987, präsentiert, so wäre die akute Krise des Reviers der Hintergrund jeder Bewertung gewesen. Die Schließung der Henrichshütte in Hattingen, die großen, von sozialer Unrast bestimmten Demonstrationen anlässlich des sich damals abzeichnenden Endes der Krupp-Hütte in Duisburg-Rheinhausen, die Menschenkette durch das Revier als Ausdruck sozialen Protestes – das alles fügte sich in den Medien und in den Köpfen zu einem Szenario des Schreckens und des Niedergangs einer ganzen Industrielandschaft zusammen. Zu Beginn der neunziger Jahre, so scheint es, hat sich die Situation grundlegend verändert. Das Ruhrgebiet ist nicht mehr Gegenstand vorrangig negativer Schlagzeilen, die bedrückende Krise des Stahls mit ihrem Höhepunkt in den achtziger Jahren ist seit 1988 kein Thema mehr – 1989 war das beste Jahr des Thyssen-Konzerns in seiner Geschichte –, die Revierkammern vermeldeten 1988 bis 1990 immer neue Produktionsrekorde, und selbst der empfindlichste soziale Indikator, die Arbeitslosenziffer, hat sich allein innerhalb eines Jahres, von Dezember 1989 bis Dezember 1990, von 12,2 vH auf 10,7 vH verringert. Das Ruhrgebiet wird von seinen Bewohnern, aber auch außerhalb sehr viel positiver wahrgenommen als noch vor wenigen Jahren, und die Gründung des Initiativkreises der Wirtschaft, das Projekt Emscherpark und schließlich die große Image-Kampagne des Kommunalverbandes Ruhrgebiet waren teils Ausdruck, teils auslösendes Moment einer psychologischen Wende, die die notwendige Voraussetzung für reale Veränderungen bilden.

Wäre somit das Ruhrgebiet aus dem größten heraus? Findet die altindustrielle Ballungsregion Anschluß an die positiven Trends der süddeutschen Regionen der Bundesrepublik? Oder werden Probleme nur kurzfristig überdeckt? Ist das Ruhrgebiet für die Herausforderung des europäischen Binnenmarktes gerüstet, bedeutet die Öffnung der osteuropäischen Länder und die Vereinigung der beiden deutschen Staaten mehr Chancen als Risiken? Stimmt es, wie die Landesregierung Nordrhein-Westfalen beschwörend konstatiert, daß Nordrhein-Westfalen insgesamt und nicht zuletzt das Ruhrgebiet innerhalb des heranwachsenden europäischen Marktes besondere Standortqualitäten besäßen? Aus diesem Bündel von Fragen lassen sich im folgenden, bei der Diskussion von Standortqualitäten, nur einige Faktoren herausgreifen. Dabei gilt es, zum besseren Verständnis der Ge-

genwart einige historische Entwicklungslinien zu verdeutlichen. Die folgenden Fragen dienen dabei als Orientierungshilfe:

1. Welche Vorbelastungen und Entwicklungen haben zur wirtschaftlichen Problemlage des Ruhrgebietes geführt?
2. Welche politischen Versuche hat es gegeben, diese Probleme zu lösen, und wie ist deren Ergebnis einzuschätzen?
3. Welche Barrieren innerhalb der Region – ökonomisch, institutionell, psychologisch – haben notwendige Veränderungen erschwert oder gar gehemmt?
4. Welche Chancen, welche Zukunftsfähigkeit und welche Standortpotentiale sind dem Revier in der Gegenwart zuzuschreiben?

1. Historische Bilanz

Seit zwei Jahrzehnten verweisen Politiker im Ruhrgebiet immer wieder auf "die Leistungen, die dieser Raum mit seinen Menschen und Produktionsstätten in der Vergangenheit für die wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg für die technisch-industrielle Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft erbracht hat"¹. Sie leiten daraus eine ganz besondere Verpflichtung der Politik und der anderen Regionen der Bundesrepublik ab, das Ruhrgebiet bei seinen Bemühungen zur Bewältigung der Branchenkrisen zu unterstützen. Vieles von dem, was sich nach wie vor in Argumenten nicht nur politischer Repräsentanten wiederfindet, ist tief verankert in der kollektiven Psyche der Bevölkerung des Reviers. Unüberhörbar ist dabei der Stolz auf die Leistungen der Aufbauperiode, als das Ruhrgebiet gebraucht und darüber hinaus auch akzeptiert und entsprechend verwöhnt wurde. Für den gesamten westlichen Teil Deutschlands war die Region für mehr als ein Jahrzehnt, zwischen dem Ende des zweiten Weltkriegs und den späten fünfziger Jahren, Symbol des Wiederaufbaus, Kraftzentrum für die anderen Industrien, ja das entscheidende Entwicklungspotential schlechthin – ein Vorbild, an dem sich die revierfernen Regionen zu orientierten trachteten.

Wie stellen sich die Entwicklungslinien wirtschaftlicher Entwicklung seit den fünfziger Jahren dar? Eine kurze Bilanz soll helfen, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie es möglich war, daß die Kernregion der deutschen Industriewirtschaft in den achtziger Jahren in die schwerste Krise seit der Weltwirtschaftskrise geraten konnte, mit Arbeitslosenquoten um 15 bis 17 vH am Tiefpunkt dieses Prozesses. Zu fragen ist aber auch, welche Zukunftspotentiale, unbeschadet dieser Strukturkrisen, damit freigesetzt oder auch neu geschaffen wurden. Auszugehen ist dabei jeweils von den Schlüsselindustrien. Die wirtschaftliche Bedeutung des Ruhrgebietes war und ist nach wie vor eng verknüpft mit der Montanindustrie, dem Bergbau und den Stahlunternehmen sowie den vor- und nachgelagerten Bereichen. Die hier konzentrierten Branchen haben die wirtschaftliche Rekonstruktion der gesamten Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren nachhaltig

¹ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 bis 1973. Düsseldorf 1968, S. 13.

positiv beeinflußt, sie sorgten für mehr als ein Jahrzehnt für hohes Wachstum, garantierten Arbeitsplätze für Menschen aus vielen Teilen Deutschlands und alles in allem relativ großen Wohlstand. Freilich kamen bereits Ende der fünfziger Jahre die Kohle, fünfzehn Jahre später auch andere Zweige der Grundstoffindustrie, vor allem die Eisenschaffende Industrie, unter den Druck weltweiter Konkurrenz. Der Bergbau verlor durch den Verdrängungswettbewerb billiger Energieträger seine Wettbewerbsfähigkeit, der Stahlbereich geriet durch Überinvestitionen und steil ansteigende Kapazitäten bei nur gering wachsendem Verbrauch seit der Mitte der siebziger Jahre in eine zehnjährige Krise, die sich vor allem zwischen 1983 und 1987 dramatisch zuspitzte. Wie vergleichbare altindustrielle Regionen entwickelte sich das Revier in den siebziger Jahren zu einer Region mit hohen Arbeitslosenziffern, Bevölkerungsverlusten und einem überdurchschnittlichen Besatz an Branchen, die in der Zukunft eher noch weiter schrumpfen werden. Anzeichen positiver Entwicklungen in der Gesamtwirtschaft ließen sich in den achtziger Jahren deshalb nur abgeschwächt wahrnehmen, die Region war seit Mitte der siebziger Jahre vom bundesdeutschen Konjunktur- und Wachstumstrend abgekoppelt.

Der eigentliche Beginn der Bergbaukrise ist auf 1958 zu datieren, als der Höhepunkt der Kohleförderung und der Beschäftigung erreicht und überschritten wurde. Was dies für das Ruhrgebiet längerfristig bedeutete, wird an der Beschäftigungsentwicklung sichtbar: Während im Jahrzehnt von 1960 bis 1970 die Zahl der Erwerbstätigen im Bundesgebiet noch um 13 vH anstieg, sank sie im Revier um ein Viertel. Im zweiten Krisenjahrzehnt, seit Mitte der siebziger Jahre, das vor allem von den Folgen der Stahlkrise bestimmt wurde, hat sich diese negative Tendenz wiederum verstärkt, obgleich kurz vorher, zu Beginn der siebziger Jahre, die Stahlerzeugung auf ein historischen Höchststand gestiegen war. 1980 waren im Bergbau noch 142 000 Beschäftigte übriggeblieben, gegenüber 400 000 um 1960, im Verarbeitenden Gewerbe war jeder fünfte Arbeitsplatz verlorengegangen, im Baugewerbe jeder dritte und im Handel jeder siebte. Obgleich auch im Revier zusätzliche Arbeitsplätze im Bereich der privaten Dienstleistungen, bei Kreditinstituten und Versicherungen und vor allem in staatlichen Einrichtungen, etwa im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen, entstanden, reichte ihre Zahl nicht aus, um den Rückgang in den Montanindustrien auszugleichen. Immerhin war es ein Zeichen positiver Veränderung, daß in der tertiären Wirtschaft des Ruhrgebietes 1986 bereits 51 vH aller Erwerbstätigen, verglichen mit nur noch 42 vH im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und im Bergbau beschäftigt waren. Die Beschäftigtenzahl ging in den drei genannten Bereichen von 990 000 auf 830 000 innerhalb eines Jahrzehnts zurück, im tertiären Bereich stieg sie demgegenüber von 960 000 auf zwischenzeitlich 1 Mill., was freilich per Saldo einen Arbeitsplatzabbau von etwa 100 000 beinhaltete².

Besonders gravierend bei einer derartigen Bestandsaufnahme ist die Tatsache, daß sich seit Mitte der siebziger Jahre die wirtschaftliche Entwicklung des Reviers von jener anderer Regionen abgekoppelt hatte. Erst zwischen 1988 und 1990 hat das Ruhrgebiet dank der Sonderkonjunktur des Stahls wieder Anschluß gefunden, so

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89. Stuttgart 1988, S. 209.

daß sich die Arbeitslosenzahl auch hier deutlich zurückbildete. Insgesamt gilt jedoch, daß sich seit Mitte der siebziger Jahre das Gefälle zwischen der Ruhr und anderen Ballungsräumen der Bundesrepublik – von einigen norddeutschen Regionen wie Bremen einmal abgesehen – vergrößert hat. Dabei gab es deutliche Differenzierungen innerhalb des Reviers, vor allem zwischen dem von den Branchenkrisen besonders belasteten Emscher-Raum und den stärker diversifizierten Hellweg-Städten, aber auch durch die Verlagerung der Stahlstandorte von Ost nach West. Diese Unterschiede ändern jedoch nichts daran, daß die Region insgesamt gegenüber anderen industriellen Zentren in ihrem Gewicht zurückfiel, ihr Anteil am bundesdeutschen Sozialprodukt von 11 vH auf etwa 8 vH absank.

Die großen Branchen des Reviers, allen voran die Stahlindustrie, hatten bis Mitte der achtziger Jahre den Anschluß an den nationalen Entwicklungstrend verloren, und dies bei einer internationalen technischen Spitzenstellung. 1974 hatte die Stahlproduktion noch mehr als 53 Mill. t betragen, 1986 gerade noch 36 Mill. t, 1989 allerdings wieder über 40 Mill. t. Hand in Hand ging damit eine erhebliche Rationalisierung und Modernisierung einher, werden doch mittlerweile 90 vH des Rohstahls im Strangguß vergossen – international ist es nur die Hälfte. Krise und Rationalisierung liefen also parallel, ebenso die Bemühungen der großen Montanunternehmen, durch externe und interne Diversifizierung auf der Basis eines dominanten, wenngleich schrumpfenden Kernbereichs ihr Überleben zu sichern³. Pläne zur Aufgabe ganzer Standorte waren dabei alles andere als eine Seltenheit und ganz bestimmt kein Novum der besonders umstrittenen Kooperation von Krupp, Mannesmann und Thyssen in Duisburg. Seit 1974 verschwanden 17 Produktionsstandorte, die Branche beschäftigte Ende 1987 nur noch 134 000 Mitarbeiter, gegenüber 230 000 Mitte der siebziger Jahre. 1974 produzierten noch zwanzig selbständige Gesellschaften 80 vH der Rohstahlproduktion (Bundesrepublik insgesamt), 1990 wurde dieser Anteil von sieben Unternehmen erbracht. Wirkliche Bedeutung als integrierte Hüttenwerke hatten zu diesem Zeitpunkt nur noch die Konzerntöchter von Thyssen, Hösch, Klöckner, Krupp und außerhalb des Reviers die Stahlwerke Peine-Salzgitter und Saar-Stahl. Mehr noch: Obgleich die Mütter der großen fünf mit ihren heutigen Töchtern groß geworden sind, investieren sie vielfach nicht mehr vorrangig in ihren Kernbereichen im Revier, sondern suchen nach neuen Anlagemöglichkeiten außerhalb der Region. Keiner der fünf Konzerne möchte ausschließlich als Stahlunternehmen bezeichnet werden, vielmehr legt man Wert darauf, breitgefächerte Verarbeitungsgruppen zu repräsentieren – vom Maschinen- und Anlagenbau über Dienstleistungen bis hin zur Computer-Software.

Die Strukturprobleme des Ruhrgebietes stellen sich somit bilanzierend in zweifacher Weise. Zum einen besteht eine extreme Abhängigkeit der Region von konjunkturellen Schwankungen, wofür die Sonderentwicklung des Stahlbereichs seit den siebziger Jahren ein eindrucksvoller Beleg ist. Zum anderen ist die Produktionspalette dieser Industrien angesichts der Verlagerung der nationalen und internationalen Nachfrage problematisch geworden und beeinflusste zwischen 1975

³ Vgl. Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (Hrsg.), *Diversifikationsprozesse im Ruhrgebiet in wirtschaftshistorischer Perspektive*. (Bearb.: W. Plümpe u.a.) Bochum 1990, S. 21.

und 1987 die wirtschaftliche Entwicklung negativer als in anderen Regionen. Diese Feststellung wird von Klemmer bestätigt, der die Konjunktorempfindlichkeit dieses Raumes für die siebziger Jahre um 20 vH höher einschätzte als jene des Landes Nordrhein-Westfalen insgesamt⁴.

2. Aktuelle Probleme

Eine Analyse aktueller Probleme, die die Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg einbezieht, bestätigt alles in allem eine Strukturhypothese, die für das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt formuliert wurde. Es läßt sich zeigen, daß die Industrie im Ruhrgebiet schon in der Wiederaufbauperiode mit der Entwicklung des übrigen Bundesgebietes nicht Schritt halten konnte. Diese Tatsache, zunächst überdeckt, wurde offenkundig, als an die Stelle langsameren Wachstums die offene Krise in Schlüsselbereichen trat. Die Zunahme der Produktion, vor allem bei den Zulieferindustrien, lag im Ruhrgebiet schon in den fünfziger Jahren hinter dem Bundesdurchschnitt, die Ausweitung der Beschäftigung war niedriger als in den anderen Bundesländern. Die industrielle Entwicklung wurde von der regionalen Industriestruktur hier wie in keiner anderen bundesdeutschen Region belastet. Einerseits hat die vom Bundesdurchschnitt abweichende Branchenstruktur entschieden wachstumshemmender als -fördernder gewirkt; zum anderen wirkten auch die Standortverschiebungen zugunsten süddeutscher Regionen für das Ruhrgebiet negativ. Und schließlich wurde das Revier am stärksten von jenem Wandel der wirtschaftlichen Sektoralstruktur betroffen, die in der Bundesrepublik die Zahl der Arbeitsplätze, jenseits aller Konjunkturschwankungen, seit den siebziger Jahren im industriellen Bereich um etwa 1 Mill. schrumpfen ließ, während die Ausdehnung des tertiären Bereichs damit nicht Schritt hielt. Dieser Effekt, entscheidende Ursache der strukturellen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik in den achtziger Jahren, wurde hierzulande noch verstärkt, da der industrielle Sektor traditionell besonders stark, der tertiäre hingegen, und besonders die modernen Dienstleistungen, besonders schwach vertreten waren und sind.

Es könnte aus diesen Hinweisen der Eindruck abgeleitet werden, innerhalb der Bundesrepublik habe sich zwischen dem Ruhrgebiet und dem ursprünglich weniger industrialisierten Regionen jener Ausgleichsprozess vollzogen, der im Interesse des regionalen Gleichgewichts sogar Ziel der nationalen Wirtschaftspolitik sein könnte. Das damit verknüpfte Argument vom notwendigen Niedergang älterer Industrieregionen ist jedoch nicht stichhaltig. Im Bereich der Wirtschaft gibt es keinen natürlichen Alterungsprozeß einer Region, wenngleich häufig mit dieser biologistischen Vorstellung argumentiert wird. Es gibt alte Industriegebiete, die nach wie vor äußerst lebendig und anpassungsfähig sind, etwa die Schweiz. Es ist genauer zu fragen, welche Gründe für die unzureichende Regenerationsfähigkeit des Ruhrgebietes in jüngerer Zeit verantwortlich waren, um hieraus eine Zukunftsprognose ableiten zu können. Folgt man den Ergebnissen der wirtschaftswissen-

⁴ Vgl. P. Klemmer [I], *Adaption Problems of Old Industrial Areas: The Ruhr Area as an Example*. In: J.J. Hesse (Ed.), *Regional Structural Change and Industrial Policy in International Perspective*. Baden-Baden 1988, S. 511ff.

schaftlichen Agglomerationsforschung, so müßte es auch im Ballungsgebiet Ruhr aufgrund der hier möglichen Verknüpfungsvorteile zu einer Vielzahl von laufenden Innovationen und Unternehmensneugründungen gekommen sein. Tatsächlich verhielt sich aber das Ruhrgebiet in diesem Sinne über zwei Jahrzehnte hinweg nicht "theoriekonform", sondern erwies sich "als anpassungs- und innovationsdefizitär"⁵. Zwei Erklärungen lassen sich hierfür finden, die näher angesprochen werden sollen:

- These 1: Die Wirtschaftspolitik hat in unterschiedlichen Perioden nach 1945 einseitig den Montanbereich und die Monostruktur des Ruhrgebietes gefördert. Sie wirkte damit anpassungswidrig.
- These 2: Das Revier weist Engpässe und Flexibilitätsbarrieren auf, die sich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umorientierung gegenüber als besonders schwerfällig erwiesen haben.

Zunächst zum ersten Argument, der kontraproduktiven Logik der Wirtschaftspolitik. Bedingt durch die Konzentration von als lebensnotwendig erachteten Industrien war das Ruhrgebiet die längste Zeit seiner industriellen Geschichte Objekt wirtschaftspolitischer Interventionsversuche der jeweiligen Regierungen. Unabhängige Energieversorgung, Sicherung der Rüstungsproduktion, die Zuliefererrolle der Grundstoffindustrie für die Verarbeitungszentren in anderen Teilen des Reiches bildeten, wenngleich mit unterschiedlicher Gewichtung, im 20. Jahrhundert die Begründung für die Objektkontrolle des Reviers. Diese hat es in der Sicht selbst wohlmeinender Strukturpolitiker bis in die achtziger Jahre hinein nicht verloren, und erst seit Mitte des Jahrzehnts scheint hier ein Wandel einzutreten.

Nach dem zweiten Weltkrieg war das Ruhrgebiet vorrangiges Ziel gegenläufiger Eingriffe und politischer Steuerung. Die Alliierten sahen zunächst in der Demontage der industriellen Kapazitäten die Grundlage dauerhafter Pazifizierung Deutschlands; nur wenig später erkannten sie aber im Revier auch die unentbehrliche Schwungmasse zum Wiederaufbau und zur Ankurbelung der westdeutschen und westeuropäischen Wirtschaft. Für die Bundesrepublik schließlich war die Wiederherstellung der Produktionskapazitäten des Reviers, ja ihr Verfestigung und Ausweitung unverzichtbar. Es erscheint aus heutiger Sicht gesichert, daß es nach dem zweiten Weltkrieg, bis zum Beginn des Koreakrieges, durchaus realistische Chancen gegeben hat, im Ruhrgebiet von der einseitigen Fixierung auf Kohle und Stahl wegzukommen. Freilich wurde dies zeitgenössisch nicht als Vorzug, sondern als Benachteiligung empfunden. Die Region wurde für einige Jahre nach der Währungsreform in der Kapitalbildung nicht unerheblich benachteiligt⁶, so daß sich die Investitionsstruktur des Landes zu Lasten des Bergbaus und der Stahlindustrie zu verschieben begann. Der Bergbau, zunächst Zentrum aller wirtschaftspolitischen Eingriffe der Besatzungsmächte, drohte übergangsweise seine beherrschende Rolle zu verlieren, und auch die Eisenschaffende Industrie war seinerzeit weit davon entfernt, ihre ehemals führende Rolle wieder zu erlangen.

⁵ P. Klemmer [I].

⁶ Vgl. W. Abelshauser, *Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945*. München 1984, S. 15ff.

Diese zaghafte und aus heutiger Sicht eher positiv zu bewertende Reorientierung der Investitionspolitik wurde durch die Koreakrise jäh unterbrochen. Der schwerindustrielle Engpaß innerhalb der Bundesrepublik und Westeuropas entwickelte sich zu einem zentralen Politikum in den Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik. So kam es, daß die von Ludwig Erhard eingeleitete Politik des konsumgüterorientierten Wiederaufbaus zugunsten der schwerindustriellen Schlüsselindustrien erneut korrigiert wurde. Die Frage nach möglichen Alternativen für die montanindustrielle Struktur des Reviers wurde damit für längere Zeit eindeutig und in einem für das Ruhrgebiet problematischen Sinn entschieden. Die These scheint gerechtfertigt, daß der relative Niedergang des Reviers in den sechziger Jahren nicht das notwendige Ergebnis eines Alterungsprozesses war, sondern zum guten Teil die Folge wirtschaftspolitischer Weichenstellung mit der Folge hoher Kapazitäten.

Die Politik wurde auch in den folgenden Jahren in verhängnisvoller Weise Gefangene von einmal getroffenen Entscheidungen, die sich in der einseitigen Festlegung auf den Montanbereich nach Beginn der Kohlekrise vielfältig belegen lassen. Dabei geht es nicht um die nachträgliche Kritik wohlgemeinter Hilfestellung bei Entlassungen und Zechenschließungen, sondern um die Analyse einer wirtschaftspolitischen Mechanik, die die Chance des Wandels blockierte und den früheren Verbundkonzernen sogar noch das Alibi lieferte, ihre Diversifikationsstrategie seit den späten sechziger Jahren mit staatlicher Hilfe außerhalb des Reviers zu betreiben. Ähnliches läßt sich auch für die achtziger Jahre beobachten.

Das andere Beispiel verfehlter Industriepolitik war die Stahlpolitik seit 1975. Obgleich spätestens zu diesem Zeitpunkt Einigkeit in der Beurteilung der bedrohlichen Überkapazitäten bestand, reagierte die Stahlpolitik in Brüssel und in Bonn einseitig mit Schutzmaßnahmen und Subventionen, die sich seither in der EG auf mehr als 100 Mrd. DM summierten. Leitendes Prinzip der Stahlpolitik wurde jenes der sog. Opfergleichheit, d.h. die Forderung nach proportionalem Abbau der Kapazitäten, ohne Rücksicht auf Standort, Produktivität und internationaler Verflechtung. Zu Recht haben deshalb die Stahlunternehmen des Reviers darauf verwiesen, daß sie trotz hohen Produktivitätsstandards nicht in der Lage seien, sich gegen die Finanzminister anderer Länder zu behaupten. Der Widerspruch ist in der Tat augenfällig. Zwischen 1975 und 1987 ist die Arbeitsproduktivität je Beschäftigten um 68 vH bzw. jährlich 4,4 vH gestiegen, stärker als in den meisten anderen Branchen der deutschen Industrie, und dennoch zählte sie in den achtziger Jahren zu den Problembranchen.

Die zweite These, jene von den internen Anpassungsbarrieren, soll hier nur kurz angesprochen werden. Sie hebt auf institutionelle, politische und gesellschaftliche Blockierungen des notwendigen Wandels ab. Richtig ist sicherlich, daß die historische Ausrichtung der Produktstruktur auf die Zwischennachfrage und die Ausrüstungsinvestitionen für die Schwerindustrie einen dominierenden regionalen Industriekomplex geschaffen hat, der staatlich und gesellschaftlich über Jahrzehnte stabilisiert wurde, jedoch in den vergangenen Jahren angesichts der weltweiten Nachfrageveränderungen zerbrach. Der traditionelle Interessengleichklang von Montankomplex, Kommunen und Gewerkschaften, lange Zeit ein durchaus för-

derliches Kartell zur Durchsetzung regionaler Interessen, hat im Zweifelsfall den notwendigen Wandel verhindert. Die regionale Krise war demnach bis in die jüngste Vergangenheit auch eine Krise der politischen Institutionen und Planungsträger außerhalb und innerhalb der Region. Seit Mitte der achtziger Jahre zeigt sich hier freilich ein deutlicher Einstellungswandel, etwa im neuen Selbstverständnis kommunaler Wirtschaftsförderungspolitik, in experimentellen Formen der Zusammenarbeit von Hochschulinstituten mit Kammern und regionaler Wirtschaft und anderem mehr. Freilich läßt sich zu Beginn der neunziger Jahre noch nicht eindeutig abschätzen, ob sich auf diese Weise eine dauerhafte Umorientierung vollzogen hat, doch immerhin tragen diese neuen Kooperationsformen bereits gegenwärtig zur Verbesserung der Standortfaktoren in einzelnen Teilregionen des Ruhrgebietes bei.

3. Wirtschaftspolitische Strategien

Nach der Darstellung des Befundes und dessen wirtschaftspolitischen Ursachen stellt sich die Frage, wo denn die möglichen ökonomischen Ansatzpunkte des allseits beschworenen Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesses sein könnten, die dauerhaft mehr darstellen als passive Sanierung, d.h. Abwanderung der Menschen und die Entstehung von Sozial- und Wirtschaftsbrachen. Die Richtung der notwendigen Veränderungen wurde in vielen Gutachten diskutiert, die Hauptziele sind unbestritten: es bedarf der Gewinnung einer neuen wirtschaftlich-industriellen Zukunft, wobei die folgenden Prinzipien, die von seiten des Landwirtschaftsministers zu Beginn der achtziger Jahre formuliert wurde, auch zehn Jahre später noch auf Zustimmung stoßen dürften:

- nicht gegen den Strukturwandel ansubventionieren;
- Innovationen, Qualifikationen, Neugründungen vor allem mittlerer und kleinerer Unternehmen fördern;
- bruchartige Entwicklungen verhindern, sowohl im volkswirtschaftlichen Interesse als auch als Gründen sozialer und regionaler Verträglichkeit.

Das Dilemma liegt im Wie, der Streit geht um Möglichkeiten und Umfang staatlicher Politik, die Herausforderung liegt in der Durchsetzung und Beherrschung eines notwendigen Prozesses, der die Existenzgrundlage von Hunderttausenden von Menschen berührt. Wie sind angesichts dieser Ziele die staatlichen Programme zu beurteilen? Welche Konzepte gab und gibt es, welche Interessen? Wie sind in diesem Zusammenhang die Standortpotentiale zu bewerten?

Die im Ruhrgebiet relevanten Akteure sind die Städte, die großen Unternehmen, die Gewerkschaften, schließlich Land und Bund.

Die Politik der Kommunen scheint, nicht zuletzt angesichts der Probleme prekärer Finanzausstattung, eindeutig: Sie versuchen neue Industrien anzuwerben, zumindest die alten zu stabilisieren. Dabei zielen sie in erster Linie auf Branchen mit moderner Technologie, die Wachstum für die Zukunft versprechen. Dafür werden

Grundstücke bereitgehalten und die Infrastruktur im Rahmen des Machbaren ausgebaut und zusätzlich auf allen politischen Ebenen um Unterstützung für Kohle und Stahl gekämpft. Das geriet in den achtziger Jahren vielfach zu einem Kampf gegeneinander, etwa Dortmund gegen Duisburg oder wenn die Standorte Rheinhafen und Siegen gegeneinander ausgespielt wurden. Die Ergebnisse dieser Strategie sind insgesamt skeptisch zu beurteilen, da das Ergebnis vielfach ein regionales Nullsummenspiel war. Unübersehbar ist jedoch der im letzten Jahrzehnt erkennbare Wandel kommunaler Wirtschaftsförderung, der möglicherweise als Reaktion auf diese Erfahrungen zu deuten ist. Die Städte betonen stärker die eigenen Handlungsmöglichkeiten, versuchen sich als moderne Serviceunternehmen zu profilieren, entwickeln Förderungskonzepte gemeinsam mit anderen regionalen Akteuren und nutzen verstärkt ihre jeweiligen kulturellen Möglichkeiten als Standortpotential.

Gewerkschaften und Industrie gingen ihrerseits zumindest konform in der Forderung, das Ruhrgebiet auch in der Zukunft als Energiezentrum zu stabilisieren. Seit den sechziger Jahren wurde wiederholt der Primat des industrienahen Ausbaus der Infrastruktur und der Abbau von sog. Investitionshemmnissen postuliert, wurden Forderungen an Bund und Land, die materielle Infrastruktur zu verbessern und durch öffentliche Zuschüsse den Arbeitsplatzabbau sozial abzufedern, formuliert. Spätestens mit der akuten Stahlkrise wurde dieser Konsens jedoch brüchig, als die großen Unternehmen auf Diversifikation außerhalb des Ruhrgebietes setzten und die Gewerkschaften, vorrangig die IG Metall, das Konzept der Beschäftigungsgesellschaften als Instrument für regionale Konversionsprozesse zu propagieren begannen.

Adressat vielfältiger Forderungen der regionalen Akteure waren gleichermaßen die Bundesregierung und das Land Nordrhein-Westfalen. Dabei hatte sich das Land bereits seit Mitte der sechziger Jahre bemüht, eine regionsbezogene Strategie für das Ruhrgebiet zu entwickeln. Das erste dieser Hilfsprogramme, das Entwicklungsprogramm Ruhr aus dem Jahre 1968, reagierte vor allem auf die Absatzkrise im Kohlebereich auf dem Hintergrund der ersten Krise der deutschen Wirtschaft im Jahre 1967, indem es kurz- und langfristige Maßnahmen zu bündeln suchte:

- Verbesserung der regionalen Infrastruktur und verstärkte Mobilität von Kapital und Arbeit;
- Verbesserung der allgemeinen Ausbildungs- und Lebensbedingungen im Ruhrgebiet als langfristige Strategie.

Sieht man von Einzelmaßnahmen im Bereich des Verkehrsausbaus einmal ab, so war aus heutiger Sicht vor allem der verstärkte Hochschulausbau in der Region ein wichtiges Ergebnis. Angesichts des über das Revier hinausgreifenden Problemdrucks im Lande Nordrhein-Westfalen ging das Ruhrprogramm bereits zwei Jahre später im Nordrhein-Westfalen-Programm auf. Es stellt, auch im Vergleich zum Ruhrprogramm, einen Neuanfang dar, da erstmals der Versuch unternommen wurde, regionale und finanzielle Planung miteinander zu verknüpfen. Damit wurde ein Modell für alle regionsbezogenen Planungen in den siebziger Jahren be-

schaffen, das sich in seinen Wirkungen positiv von der industrienahen Branchenspolitik dieses Jahrzehnts abhob.

Die Politik von Bund und Land zur Verbesserung der Standortpotentiale im vergangenen Jahrzehnt läßt sich am besten anhand der Programme verdeutlichen, die in den späten siebziger Jahren entwickelt wurden. Das waren 1979

- das Aktionsprogramm Ruhr als revierspezifisches Programm der Landesregierung;
- das arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung (Ehrenberg-Programm) und
- das Stahlstandortprogramm als bundesweite Maßnahme.

Das Aktionsprogramm Ruhr, zeitlich eingegrenzt auf 1980 bis 1984, umfaßte ein Förderungsvolumen von 6,9 Mrd. DM und war damit das größte regionale Förderungsprogramm innerhalb der Bundesrepublik, bis heute unübertroffen in seinen breitgefächerten Ansätzen. Die Bilanz zeigt allerdings eine erhebliche Konzentration der Mittel. Je ein Viertel entfiel auf die direkte Förderung von Kohle und Stahl sowie auf die Städtebauförderung und den Wohnungsbau sowie die Wohnungsmodernisierung. Ein Siebtel wurde für die allgemeine Wirtschaftsförderung aufgewendet, ein Zehntel für die Sanierung umweltbelastender Anlagen.

Dieses Ruhrprogramm kann zumindest in Teilen als erfolgreich eingeschätzt werden. Wichtige Ziele, vor allem die Verbesserung des Wohnumfeldes, des Umweltschutzes durch Sanierung und Modernisierung von Industrieanlagen sowie die Technologie- und Innovationsförderung, wurden in einer Vielzahl von praktischen Maßnahmen konkretisiert, weitere Ziele, vor allem der Abbau der Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung der Investitionskraft der Gemeinden, konnten allerdings nicht eingelöst werden, andere, wie das Ziel der Erhöhung der kulturellen Attraktivität des Ruhrgebietes, waren schließlich einem effektiven landespolitischen Zugriff weitgehend entzogen. Bei aller positiven Bewertung konnte freilich auch dieses Förderungsprogramm auf die gewaltigen Einbrüche der zweiten Stahlkrise keine Antwort finden, so daß 1987, auf dem Höhepunkt der Stahlkrise, Bund und Land sich erneut in demonstrativer Weise engagieren mußten. In der Ruhrgebietskonferenz des Bundeskanzlers am 24. Februar 1988 erklärte sich die Bundesregierung bereit, einen substantiellen Beitrag zur Unterstützung des Strukturwandels zu leisten. Im Mittelpunkt des Programms steht die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Montanindustrien, deren Realisierung freilich von der Kooperationsbereitschaft der Unternehmen abhängt, die sich im Revier engagieren.

Der hier erkennbare breite Förderungsansatz wurde von den Akteuren innerhalb des Reviers sehr positiv aufgenommen. In Verbindung mit der parallel laufenden "Zukunftsinitiative Montanregionen" des Landes Nordrhein-Westfalen (ZIM), wofür 720 Mill. DM bereitgestellt wurden, wurde ein breitgefächertes Förderungskonzept initiiert, das – und dies war neu – durch konkrete Vorschläge der Wirtschaft, der Industrie- und Handelskammern, der Städte und Universitäten ausgefüllt werden konnte.

Damit wurde in diesem Landesprogramm, ebenso wie in der gemeinsamen Bund-Länder-Initiative, eine neue Förderungsphilosophie sichtbar, die sich deutlich von der Praxis der früheren industriepolitischen Programme abhob. Anstelle des Anspruchs, durch staatliche Aktivitäten den Strukturwandel "von oben" organisieren zu können, trat der Rückzug auf die Unterstützung bzw. Moderierung privater und sonstiger regionaler Initiativen, auf indirekte Methoden der Förderung sowie auf verstärkte Nutzung nichtstaatlicher Einrichtungen. Staatliche Anstöße zur Selbsthilfe, Rückzug des Staates auf eine Moderatorenrolle gegenüber Wirtschaft und Kommunen, kurzum, die Strategie eines von oben "inszenierten Korporatismus"⁷ bilden demnach die neuen Rezepte der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik, die zumindest psychologisch zu neuem regionalen Selbstbewußtsein und zur Aktivierung der Eigeninitiative "vor Ort" beizutragen vermögen.

4. Perspektiven

Die vorläufige Bilanz bezüglich zukunftsorientierter Standortpotentiale ist zwiespältig. Die Diskussion historisch gewachsener Strukturprobleme sowie der darauf reagierenden staatlichen Aktivitäten hat deutlich gemacht, daß die alten wirtschaftlichen und politischen Gravitationszentren der regionalen Entwicklung an Anziehungskraft und Prägestkraft verloren haben, ohne daß an die Stelle des Althergebrachten tatsächlich schon eine neue, überzeugende Zukunftsvision getreten wäre. Immerhin zeichnen sich nach den Erfahrungen der Stahlkrisen und einer letztlich gescheiterten Industrieerhaltungspolitik seit Mitte der achtziger Jahre Ansätze für einen neuen regionalen Konsensus in Bezug auf Ziele und Mittel des notwendigen Wandels ab. Er besteht in der Einsicht, daß staatliche Politik nicht mehr, wie in den sechziger und siebziger Jahren, strukturelle Verfestigung fördern dürfe, daß kleine Unternehmen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren übernehmen müßten, vor allem aber, daß der entscheidende Antrieb aus der Region bzw. aus den Teilregionen des Ruhrgebietes selbst zu kommen habe. Dies wird mit erheblichen Veränderungen der im Revier traditionell großindustriell geprägten Unternehmenskultur einhergehen. Plausibel erscheint auch, daß Veränderungen nur im Zusammenwirken der unterschiedlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Akteure "vor Ort" möglich sind. Positive Signale sind neuerdings deutlicher sichtbar als noch vor wenigen Jahren. So entstanden kleine Unternehmen der Mikroelektronik im Umfeld des entsprechenden Fraunhofer-Instituts in Duisburg, gab es eine Gründungswelle im Technologiepark der Universität Dortmund und versuchen Unternehmen der Freizeitindustrie aus veränderten Unterhaltungsbedürfnissen Gewinn zu ziehen. Dies beinhaltet Stück für Stück konkreten wirtschaftlichen und sozialen Wandel.

Es gibt gute Gründe für die Annahme, daß das Ruhrgebiet mit dem Nachlassen der ursprünglichen schwerindustriellen Dominanz nicht mehr als einheitliche

⁷ Vgl. R.G. Heinze und H. Voelzkow [I], *Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?* In: H. Heinelt und H. Wollmann (Hrsg.), *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*. Basel 1991, S. 187ff. Vgl. auch den Beitrag von Heinze und Voelzkow in diesem Band.

Wirtschaftslandschaft erkennbar sein wird, Gesamtentwürfe der regionalen Strukturpolitik deshalb mehr hemmend denn fördernd wirken würden. Die notwendige Diversifizierung innerhalb des Reviers wird notwendigerweise zu unterschiedlichen Lösungen führen, die "Regionalisierung der Region" kann deshalb bereits als wichtiger Schritt in eine neue Zukunft interpretiert werden. Diese Regionalisierungskonzepte aufgreifend, hat die 1989 vom Landesparlament eingesetzte "Kommission Montanregionen" konsequent Teilräume des Ruhrgebietes untersucht, nicht jedoch das Revier als Ganzes⁸.

Auf dem Weg in eine andere Zukunft hat das Ruhrgebiet, entgegen vielen düsteren Prognosen in den achtziger Jahren, bereits eine große Strecke hinter sich gebracht. Die Region besitzt, wie die Untersuchungsberichte der Kommission Montanregionen eindringlich verdeutlichen, eine konkurrenzfähige soziale und materielle Infrastruktur, die die unentbehrliche Bedingung für eine innovative Verbreiterung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten darstellt. Der Ausbau der materiellen Infrastruktur, des Verkehrssystems, der Ver- und Entsorgung, der Kommunikationstechnik, kann jeden Vergleich mit anderen Ballungsregionen aushalten.

Ähnliche Aussagen gelten für die Qualifikation der Arbeitnehmer sowie die technologische Kompetenz innerhalb der Unternehmen. Gemessen an formalen Kriterien, etwa der Zahl der Schulabschlüsse, besitzt das Ruhrgebiet sogar einen Vorsprung gegenüber dem Durchschnitt des Landes oder des Bundes. Freilich gibt es auch Hinweise, daß die Qualifikationsprofile einseitig auf die Bedürfnisse der Schwerindustrie zugeschnitten waren und sind. Dies wäre nicht überraschend, zumal es im Ruhrgebiet über viele Jahre hinweg eine gewisse Geringschätzung kleiner und mittlerer Unternehmen durch Politik, Gewerkschaften und Unternehmen gegeben hat. Ebenso dürfte eine gewisse Skepsis angesichts der im Revier traditionell geringen Mobilität der Arbeitnehmer angebracht sein, doch ist hieraus kein prinzipieller Engpaß abzuleiten. Vor allem aber verfügt die Region mit ihrer Vielzahl hochqualifizierter junger Menschen, ihren Universitäten und wissenschaftlichen Instituten – mehr als 100 000 Studierende und 6 000 Wissenschaftler – sowie der Vielfalt des kulturellen Angebotes über ein Qualifikations- und Innovationspotential von hohem Rang, welches sich seiner Möglichkeiten in der Vergangenheit nicht hinreichend bewußt war, heute jedoch als Standortfaktor ersten Ranges erkannt wird. Der Ausbau eines flächendeckenden Systems von Transferstellen an den Hochschulen, die starke Ausformung natur- und ingenieurwissenschaftlicher Studiengänge, schließlich die Einrichtung von Technologieparks sind neuerdings Belege für eine produktive Verknüpfung wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Aktivitäten. Alles in allem ist deshalb dem Urteil der Kommission Montanregionen zuzustimmen, "daß die wissenschaftlich-technologische Infrastruktur, der technische Standard der Unternehmen und die Forschungsleistungen

⁸ Vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989. Düsseldorf 1989.

der Hochschulen und Institute das Land Nordrhein-Westfalen und seine Regionen zu einem international konkurrenzfähigen Technologiestandort machen"⁹.

Nicht zuletzt gibt es innerhalb des Ruhrgebietes ein hohes Maß an industrieller Kompetenz und die seit dem Mitbestimmungsvereinbarungen der Nachkriegszeit vielfach bestätigte Fähigkeit sozialen Interessenausgleichs, die gesellschaftliche Produktivfaktoren von hohem Rang bilden. Sie könnten, ähnlich wie das materielle Potential an Standortfaktoren, die Voraussetzung für eine weiterführende Strategie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels bilden. Betriebe der Umwelttechnik, das Wissen um Sanierung von industriellen Flächen und die Nutzung neuer Werkstoffe sind zukunfts-trächtige Belege, wie alte Probleme zu neuen Lösungen anregen können. Damit ließe sich auch ein neuer Vorsprung gegenüber den überlasteten Ballungszentren Süddeutschlands gewinnen. Und schließlich wird auch das Zusammenwachsen der alten und neuen Bundesländer sowie die Öffnung des östlichen Mitteleuropas Nordrhein-Westfalen insgesamt, vor allem dem Ruhrgebiet mit seiner Tradition im Bau kompletter Fabriken und Anlagen, neue Chancen eröffnen. Zumindest die wichtigsten Potentiale sind vorhanden, daß die neue wirtschaftliche Zukunft auch eine industriell geprägte sein wird, freilich ohne den überragenden Beitrag einer Branche, wie dies der Vorzug und am Ende die Last der Vergangenheit war¹⁰.

⁹ Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], S. 318.

¹⁰ Vgl. P. Klemmer [II], Die Wiedervereinigung und Nordrhein-Westfalen. (RUFIS-Beiträge, Nr. 2/1990.) Bochum 1990.

Marktorientierung und standortbezogene Anpassungsflexibilität am Beispiel des "Problemfalls" Ruhrgebiet

Von Michael Kleinaltenkamp

1. Notwendigkeit einer Abgrenzung der verschiedenen Betrachtungsebenen eines Strukturwandels

Die Diskussion über regionale Strukturwandlungen und Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten leidet häufig unter der mangelnden Berücksichtigung der Tatsache, daß regionale Strukturverschiebungen immer eine Folge von Veränderungen auf lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Märkten sind. Solche Strukturwandlungen auf Märkten sind dadurch gekennzeichnet,

- daß entweder eine Stagnation bzw. Schrumpfung der betreffenden Marktvolumina zu beobachten ist, d.h. daß bestimmte Waren und Dienstleistungen nur noch in geringerem Maße als vorher oder gar nicht mehr nachgefragt werden,
- oder daß ein Marktwachstum gegeben ist, d.h. daß andere Waren und Dienstleistungen in stärkerem Umfang nachgefragt werden bzw. neu auf den Markt treten,
- oder daß sich die Marktanteile der jeweiligen Anbieter vergrößern oder verkleinern, weil sie die von ihnen offerierten Güter zu besseren bzw. schlechteren Preis-/Leistungsverhältnissen als ihre Konkurrenten anbieten.

Diese Prozesse permanenter Strukturwandlungen auf Märkten schlagen sich indirekt und mehr oder weniger stark in Veränderungen regionaler Strukturen nieder. In dem Umfang, wie sich die von den Unternehmen angebotenen und abgesetzten Sortimente aufgrund der Marktveränderungen faktisch wandeln, kommt es nämlich auch zu einem Auf- bzw. Abbau der zu ihrer Entwicklung, Beschaffung, Produktion und zu ihrem Absatz notwendigen sachlichen und personellen Kapazitäten. Der Strukturwandel auf Märkten, der sich somit zunächst in den Veränderungen der Menge bzw. des Wertes nachgefragter Waren und Dienstleistungen dokumentiert, findet seinen Niederschlag in einem regionalen Strukturwandel, der in einem ersten Schritt an der Veränderung der abgesetzten Sortimente der in der Region ansässigen Unternehmen und in einem zweiten Schritt an der Veränderung der in einer Region vorhandenen und genutzten Sach- und Humanressourcen abzulesen ist.

In der Diskussion über regionale Strukturwandelprozesse sollten deshalb zunächst die drei Ebenen der Betrachtung klar voneinander getrennt werden:

1. die Struktur von Märkten,
2. die Struktur der von einzelnen Unternehmen abgesetzten Sortimente und der von ihnen genutzten Kapazitäten,
3. die Struktur vorhandener und genutzter Sach- und Humanressourcen in einer Region.

Der Strukturwandel in einer Region ist damit immer die Summe der Strukturwandlungen innerhalb der in ihr ansässigen Unternehmen, die sich wiederum aus deren Anpassungen an bzw. die Initiierung von Strukturwandlungen auf Märkten ergeben¹. Deshalb sollte auch nicht von einem "notwendigen" regionalen Strukturwandel gesprochen werden. Ein regionaler Strukturwandel kann vielmehr, bezogen auf die zugrundeliegenden Marktveränderungen, immer nur "besser" oder "schlechter", d.h. relativ "schnell" oder "langsam" bzw. mehr oder weniger "ad-äquat" sein.

Der sich tagtäglich vollziehende Strukturwandel auf Märkten hat somit für eine Region nur dann besonders negative Folgen, wenn die in ihr ansässigen Unternehmen – aus welchen Gründen auch immer – in besonderem Maße auf stagnierenden bzw. schrumpfenden Märkten agieren und/oder von Marktanteilsverlusten betroffen sind und parallel dazu in der betreffenden Region keine neuen Geschäftsbereiche oder Unternehmen aufgebaut werden, die die damit verbundene Minderauslastung bzw. den damit verbundene Abbau von Sachkapazitäten und vor allem den damit einhergehenden Verlust von Arbeitsplätzen kompensieren können.

Genau diese Entwicklung war jedoch lange Zeit für weite Bereiche der Ruhrgebietswirtschaft charakteristisch². Besonders die im Ruhrgebiet angesiedelten Unternehmen des Montanbereichs (Kohle und Stahl) und ihre Zulieferer sahen und sehen sich auf ihren "klassischen" Märkten vielfach Stagnations- und Schrumpfungsprozessen sowie Marktanteilsverlusten gegenüber. Die daraus resultierenden Kapazitätsreduktionen wurden bislang nicht in ausreichendem Maße durch Neuorientierungen existierender Unternehmen und/oder durch Neugründungen und -ansiedlungen in der Region ausgeglichen³. Dies kommt – bei allen lokalen und branchenspezifischen Unterschieden – in den entsprechenden Wirtschaftsdaten, den zahlreichen Industriebrachen und wohl am drastischsten in den hohen Arbeitslosenquoten der Ruhrgebietsstädte zum Ausdruck. Es stellt sich somit zunächst die Frage, welche Gründe für diese "relativ schlechte" Anpassung der Unternehmen und damit der regionalen Wirtschaftsstruktur an das Marktgeschehen aus-

¹ Vgl. H. Karl und V. Nienhaus, Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse. Bonn 1989, S. 4.

² Vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989. Düsseldorf 1989, S. 238ff.

³ Vgl. F. Lehner u.a. [III], Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbauzulieferindustrie. Bochum 1989; H. Karl und V. Nienhaus, S. 2.

schlaggebend waren. Für ihre Beantwortung kommt es dabei aber weniger darauf an, die Ursachen für die ursprünglichen Marktveränderungen aufzuzeigen. Ihre Kenntnis ist in diesem Zusammenhang eher aus wirtschaftshistorischen Gründen interessant und könnte für die Prognose zukünftiger Entwicklungen hilfreich sein⁴. Es gilt vielmehr nach Gründen für die mangelhafte Reaktion und Initiative der in der Region bislang tätigen Unternehmen und die unzureichende Neugründung und -ansiedlung von auf attraktiven Märkten tätigen bzw. marktstarken Unternehmen zu suchen.

2. Ursachen für den "inadäquaten" Strukturwandel im Ruhrgebiet

In einer groben Unterteilung lassen sich solche Ursachen für die "Inadäquanz" des Strukturwandels im Ruhrgebiet auf zwei Ebenen finden:

- bei den in der Region bislang ansässigen Unternehmen und den in ihnen tätigen Personen sowie
- in den politischen, sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die betreffenden Unternehmen und Personen agieren bzw. agiert haben.

Vereinfachend läßt sich der zu untersuchende Zusammenhang somit in der in Übersicht 7-1 dargestellten Vier-Felder-Matrix darstellen. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, können somit – entsprechend dem vorgestellten Raster – folgende Ursachen für den Strukturwandel im Ruhrgebiet festgestellt werden:

Ursachen für die mangelnde Anpassungsfähigkeit und Initiative existierender Unternehmen, die in den Unternehmen selbst und den in ihnen tätigen Personen begründet sind (Feld (1)):

- Die einseitige Prägung der Region durch Kohle und Stahl war verbunden mit der Entwicklung von Großunternehmen. Diese haben im Verlauf ihrer jahrzehntelangen Tätigkeit behördenähnliche Strukturen entwickelt, die das Engagement der Mitarbeiter gedrosselt und deren Fähigkeit zum "Querdenken", zur "Suche nach neuen Wegen", zum "Ausscheren aus bekannten Gleisen" usw. eingeschränkt haben. Ganz besonders deutlich zeigt sich dies im "Frust des Mittelmanagements", welches aber genau die Schicht in den Unternehmen darstellt, die aufgrund ihrer Qualifikation prinzipiell über die Fähigkeit zur Veränderung und zur Entwicklung neuer Ideen verfügt. Diese unternehmenskulturellen (Fehl-) Entwicklungen wurden vor allem in den Nachkriegsjahren noch durch die Tatsache forciert, daß die Märkte der betreffenden Unternehmen durch lang anhaltende "Booms" gekennzeichnet waren und es sich somit um "Verkäufer-Märkte" handelte. Die Anbieter konnten ihre Produkte

⁴ Vgl. den Beitrag von Petzina in diesem Band.

Klassifizierung von Ursachen mangelnder regionaler Anpassungsflexibilität		
begründet in	Ursachen für	
	mangelnde Anpassungsfähigkeit und Initiative existierender Unternehmen	fehlende Neugründungen und Neuansiedlungen
existierenden Unternehmen und den in ihnen tätigen Personen	(1)	(3)
politischen, sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen	(2)	(4)

"verteilen" und mußten sie nicht "verkaufen"⁵. Die Sensibilität, Nachfrageveränderungen wahrzunehmen und auf sie zu reagieren bzw. sie zu fördern, wurde dadurch zusätzlich verringert.

- Die Zuliefererbranchen des Montanbereichs fühlten sich in ihrer Abhängigkeit von den betreffenden Unternehmen zusätzlich relativ "wohl". Zwar gab und gibt es einen Wettbewerb mit anderen Zulieferern – zumeist der Region –, gleichwohl bot der "Mantel" der Großunternehmen Schutz und das insgesamt einigermaßen konstante Bestellvolumen eine gewisse – trügerische – Planungssicherheit. Die Gefahr aber, daß die "Kunden der Kunden", d.h. die Abnehmer des Montanbereichs, ihr Verhalten ändern und damit Substitutionseentwicklungen auslösen bzw. daß die von den Kunden angebotenen Produkte an Konkurrenzfähigkeit verlieren könnten, wurde erst recht nicht wahrgenommen. Die Zuliefererunternehmen entwickelten damit zwar eine gewisse Fähigkeit, sich den Wünschen ihrer unmittelbaren Kunden des Montanbereichs anzupassen, nicht jedoch das Vermögen, sich auf Nachfrager aus anderen Sektoren einzustellen.

Ursachen für die mangelnde Anpassungsfähigkeit und Initiative existierender Unternehmen, die in den politischen, sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begründet sind (Feld (2)):

- Die wirtschaftliche Monostruktur hat auch zu einer relativen Stärke der den betreffenden Branchen zuzurechnenden Interessenvertreter sowohl der Unternehmer- als auch der Arbeitnehmerseite geführt. Darüber hinaus konnten die politisch Verantwortlichen auf lokaler und regionaler Ebene ihre Macht und ihren Einfluß vielfach erst dadurch gewinnen bzw. vergrößern, daß sie eine "Interessengemeinschaft" mit den wirtschaftlich entscheidenden Institutionen bzw. Personen eingingen. Jeder Versuch, die Position der etablierten Unternehmen zu verändern oder zu schwächen, war damit auch für das politische Umfeld zumindest mit einer gewissen Instabilität, wenn nicht sogar Gefahr verbunden. Das Interesse dieser Kreise, Umstrukturierungsprozesse zu för-

⁵ Vgl. z.B. H. Meffert, Marketing. 7. Auflage, Wiesbaden 1986, S. 29f.; R. Nieschlag u.a., Marketing. 15. Auflage, Berlin 1988, S. 8ff.

dem, war deshalb gleichfalls gering. Gleichzeitig konnten die Vertreter der existierenden Unternehmen die politischen Organe als ihre "Werkzeuge" zur Be- bzw. Verhinderung von Anpassungsprozessen im politische Raum nutzen. Beide Tendenzen führten dazu, daß sich eine "Anpassungsmentalität" auch im Umfeld der Unternehmen nicht oder nur schwer entwickeln konnte. Die sich im Zeitablauf gebildeten Netzwerke wirtschaftlich und politisch handelnder Institutionen und Personen haben diesbezüglich somit weitgehend strukturkonservierend gewirkt⁶.

- Die Werke und Betriebe der Großunternehmen sind im Laufe der Zeit über ihre wirtschaftliche Bedeutung hinaus zu lokal und regional prägenden Faktoren oder Institutionen geworden. Eine Stadt hatte bzw. hat "ihre" Zeche bzw. "ihre" Hütte. Sollte eine solche auch nur teilweise "plattgemacht" werden, war das – über die unmittelbaren und mittelbaren wirtschaftlichen Konsequenzen hinaus – ein schwerer Schlag für das Selbstbewußtsein und das Selbstverständnis der Bevölkerung insgesamt sowie der sie repräsentierenden Gruppen. Dadurch wurden zusätzliche mentalitätsabhängige Barrieren gegen Anpassungsmaßnahmen aufgebaut. Demgegenüber konnte sich ein Bewußtsein für die langfristig möglicherweise gegebene Vorteilhaftigkeit von Umstrukturierungen nicht entwickeln.

Ursachen für fehlende Neugründungen und Neuansiedlungen, die in den existierenden Unternehmen und den in ihnen tätigen Personen begründet sind (Feld (3)):

- Die Ansiedlung neuer Industrie- und Dienstleistungsunternehmen ist von den lange Zeit dominierenden Branchen häufig gleichfalls nicht gefördert, sondern eher behindert worden, während gleichzeitig Abwanderungsbewegungen von Unternehmen zu beobachten waren⁷. Ein wesentlicher Grund hierfür war die Furcht der Leitungen der etablierten Unternehmen, vor allem qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte an neu entstehende Unternehmen zu verlieren und damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verschlechtern. Ein wirksames Mittel zur Verhinderung von Neugründungen war dabei die "Bodenvorhaltepolitik" insbesondere der Großunternehmen, die auch freistehende Flächen nicht an mögliche neue Interessenten verkauft haben. Sofern Flächen doch zur Veräußerung freigegeben wurden, waren diese häufig aufgrund von Altlasten kontaminiert, so daß sich ein Kauf für potentielle Interessenten ausschloß oder mit hohen Folgebelastungen verbunden war.
- Darüber hinaus ging man lange Jahre davon aus, daß die Arbeitnehmer im Ruhrgebiet im Schnitt über eine gute bzw. hohe Qualifikation verfügten. Da diese Auffassung den Arbeitnehmern auch durch entsprechende öffentliche Stellungnahmen bekannt gemacht worden ist, gab es für sie wenig Anreize, sich auch für andere Aufgaben oder Tätigkeitsfelder (weiter) zu qualifizieren.

⁶ Vgl. D. Petzina, Die Strukturkrise des Ruhrgebietes – Historische Last oder politische Fehlsteuerung? "Mitbestimmung", Bochum, Jg. 1987, S. 292ff.

⁷ Vgl. W. Plumpe u.a., Diversifikationsprozesse im Ruhrgebiet in wirtschaftshistorischer Perspektive. (Arbeitspapier des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung, Nr. 1/1990.) Bochum 1990.

Ansiedlungswillige Unternehmen aus bislang im Ruhrgebiet unterrepräsentierten Branchen mußten bei den im Rahmen ihrer Standortentscheidungen vorzunehmenden Vorprüfungen jedoch vielfach feststellen, daß die für sie erforderlichen, mit der notwendigen Qualifikation ausgerüsteten Arbeitnehmer im Ruhrgebiet gar nicht vorhanden waren, was gleichfalls zu einem Scheitern von Neuansiedlungen geführt hat⁸.

Ursachen für fehlende Neugründungen und Neuansiedlungen, die in den politischen, sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begründet sind (Feld (4)):

- Die relative Sicherheit, in der sich das politische und soziale Umfeld in der Region aufgrund der lange Zeit gegebenen herausragenden ökonomischen und politischen Bedeutung wiegen konnte, hat dazu geführt, daß keine Instrumente für eine Zeit entwickelt wurden, in der schlechtere Bedingungen herrschen konnten. Dies zeigt sich besonders in dem in vielen Städten bis vor kurzer Zeit, aber auch heute noch gegebenen desolaten Zustand der lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung. Auch vom politischen und sozialen Umfeld gingen damit keine oder zu geringe Impulse für Neugründungen oder die Anwerbung von Neuansiedlungen aus, und das Netzwerk der politischen und wirtschaftlichen Akteure hat in dieser Beziehung ebenfalls strukturkonservierend gewirkt.
- Große Teile der Bevölkerung des Ruhrgebiets, die in früheren Zeiten aus anderen Regionen zugezogen sind, haben dies getan, um eine abhängige Beschäftigung zu suchen. Das Interesse, sich selbständig zu machen und damit neue Unternehmen zu gründen, war und ist in weiten Bevölkerungskreisen aus diesem Grund sowie wegen der zwischenzeitlich entwickelten Verbundenheit zu bestimmten Unternehmen oder Branchen eher gering. Das Ruhrgebiet verfügt bzw. verfügte somit nur über ein relativ schwaches immanentes Unternehmergepotential. Die Gründung von neuen Unternehmen mußte deshalb in einem größeren Umfang von Unternehmen bzw. Personen von außerhalb des Reviers erfolgen (Die letzte große Neuansiedlung war dabei die Gründung des Opel-Werks in Bochum vor ca. 25 Jahren).
- Die Ansiedlung neuer Unternehmen wurde und wird dabei aber durch die komplizierte Verwaltungsstruktur erschwert. Die vielfältigen Zuständigkeiten an einem Ort behindern eine zügige Abwicklung von Verfahren der Neuansiedlung und schrecken potentielle Investoren ab. Erst in jüngster Zeit sind Bemühungen um eine integrative Bearbeitung von Anträgen zu beobachten, die eine Verbesserung der Situation in diesem Punkt versprechen.
- Darüber hinaus wurde und wird das Interesse auswärtiger Unternehmer, sich im Ruhrgebiet zu engagieren, nach wie vor durch das in anderen Regionen vielfach vorherrschende schlechte Image des Ruhrgebiets gedämpft. Auch wenn dieses Bild in manchen Bereichen verzerrt sein mag, muß es als existent hingenommen werden. Die Versuche – insbesondere des Kommunal-

⁸ Vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], S. 341ff.

verbands Ruhrgebiet –, das bestehende Image zu verbessern, haben bislang aufgrund der Tatsache, das sich solche Einstellungen über sehr lange Zeiträume hinweg bilden und deshalb auch nur über einen längeren Zeitabschnitt hinweg verändert werden können, erst einen mäßigen Erfolg gezeitigt.

3. Zieldiskussion: Strukturwandlungsfähigkeit statt Leitbilder für eine zukünftige Struktur des Ruhrgebiets

Aus den grundsätzlichen Erwägungen sowie den skizzierten Ursachen des "inadäquaten" Strukturwandels im Ruhrgebiet ergeben sich folgende Konsequenzen für die Entwicklung von Leitbildern für eine zukünftige Struktur des Ruhrgebiets: Wollte man ein solches wünschenswertes Zukunftsbild des Ruhrgebiets als Vision entwerfen, müßte man dementsprechend Kenntnisse über die zukünftige Entwicklung von Märkten besitzen. Denn die "Adäquanz" der Wirtschaftsstruktur eines dann existierenden Ruhrgebiets kann erst vor dem Hintergrund der sich bis zu diesem Zeitpunkt vollzogenen allgemeinen Wirtschaftsentwicklung beurteilt werden. Über ein derartiges Wissen über zukünftige Marktentwicklungen kann jedoch niemand aufgrund der Dynamik der Wettbewerbsprozesse sowie der weitgehenden Unvorhersehbarkeit von Umfeldentwicklungen verfügen⁹. Die sich gerade als endgültig fehlgeschlagen erwiesenen Beispiele der Planwirtschaften des real existierenden Sozialismus belegen dies sehr eindrücklich. Jeder Versuch, Leitbilder für eine zukünftig "richtige" Wirtschaftsstruktur einer Region im Sinne eines bestimmten Besatzes mit Unternehmen z.B. bestimmter Branchen und Größenordnungen ableiten zu wollen, ist deshalb von Grund auf zum Scheitern verurteilt. Ziel einer Verbesserung bzw. Beschleunigung oder vielleicht sogar antizipativen Gestaltung des Strukturwandels in einer Region kann es deshalb nicht sein, Visionen einer zukünftigen Regionalstruktur zu entwickeln. Ziel sollte bzw. kann es vielmehr "lediglich" sein, die Anpassungsfähigkeit der Region, und das heißt vor allem der in ihr ansässigen Unternehmen, zu fördern und Barrieren gegen Neugründungen und -ansiedlungen abzubauen. Es geht somit letztlich nicht um den schematischen Ersatz einer "alten" Struktur durch eine "neue", sondern um den Aufbau prinzipiell anpassungs- und wandlungsfähiger Strukturen, d.h. um die Inangasetzung, Forcierung und Nicht-Behinderung des Prozesses des Strukturwandels auf regionaler Ebene¹⁰. Ein regionaler "Organismus" muß "überlebensfähig" bleiben bzw. "überlebensfähiger" werden.

⁹ Vgl. z.B. F.A. Hayek, *Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze*. Freiburg 1969, S. 260; W. Olschow, *Externe Einflußfaktoren im strategischen Innovationsmanagement*. Berlin 1990; A. Picot, *Strukturwandel und Wettbewerbsdruck*. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Opladen, Jg. 42 (1990), S. 119ff.

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89*. Stuttgart 1988, S. 183ff.; H. Karl und V. Nienhaus, S. 4; Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], S. 365ff.

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsflexibilität des Ruhrgebiets

Aus dem Ziel einer Verbesserung der Strukturwandlungsfähigkeit des Ruhrgebiets können damit – gleichfalls ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit – die folgenden groben Maßnahmenlinien abgeleitet werden:

Kernpunkt einer Verbesserung der Strukturwandlungsfähigkeit des Ruhrgebiets ist zunächst eine Veränderung des Verhaltens der in der Region angesiedelten Unternehmen. Sie müssen eine Sensibilität für Marktveränderungen entwickeln bzw. müssen sie, sofern sie vorhanden ist, erhöhen. Die daraus zu ziehenden Konsequenzen für das eigene Angebot sowie die sich daraus ergebenden notwendigen Umstrukturierungsprozesse müssen in stärkerem Maße als bisher vollzogen bzw. vereinfacht werden. Dazu bedarf es nicht nur der entsprechenden Fähigkeit, sondern auch und vor allem eines entsprechenden Willens. Das bedeutet, daß eine Veränderung der Unternehmenskulturen vieler im Ruhrgebiet angesiedelten Unternehmen in Richtung auf mehr Flexibilität erreicht werden müßte¹¹. Gleichzeitig müßten aber auch die Methoden "moderner" Unternehmensführung in größerem Umfang vermittelt werden. Es bedarf somit nicht nur einer veränderten Qualifizierung der einzelnen Arbeitnehmer, sondern auch einer verbesserten Qualifizierung der Unternehmen als Ganzes. Dafür bietet das Ruhrgebiet zwar aufgrund der in den zahlreichen Universitäten und Fachhochschulen gegebenen Kapazitäten gute Voraussetzungen. Sie werden gleichwohl wegen der vielfach immer noch sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Hochschulen gegebenen Beharrungssängste nicht in dem nötigen und möglichen Umfang genutzt.

Aufgrund der Tatsache, daß eine "adäquate" zukünftige Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebiets vor dem Hintergrund der dann herrschenden Marktgegebenheiten zu beurteilen sein wird, sollten Diversifizierungsmöglichkeiten bzw. -optionen lediglich als Vorschläge und mit Vorbehalt aufgezeigt werden. Relativ pauschale Empfehlungen wie die, daß ein interessantes Betätigungsfeld für Unternehmen des Ruhrgebiets etwa im Umweltschutz liegen könnte, sind deshalb mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten. Die vielfach negativen Erfahrungen der 60er und 70er Jahre, in denen die Diversifizierung als "Wunderwaffe" apostrophiert wurde und in denen aus Gründen einer erwünschten Risikostreuung auch viele lateral diversifizierte Unternehmen entstanden sind, haben gelehrt, daß eine Diversifizierung "um der Diversifizierung willen" wenig sinnvoll und sogar gefährlich ist¹². Diversifizierungen können in aller Regel nur dann erfolgreich betrieben werden, wenn die Unternehmen dabei Verbundeffekte realisieren können, so daß sog. horizontale Diversifizierungen entstehen. Derartige Verbunde können dabei auf der Angebots- und/oder auf der Nachfrageseite ausgemacht werden. Ein Angebotsverbund

¹¹ Vgl. auch A. Picot, S. 132.

¹² Vgl. z.B. B.F. Wittek, Strategische Unternehmensführung bei Diversifikation. Berlin und New York 1980, S. 55ff.; J. Schwalbach, Diversifizierung von Unternehmen und Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Jg. 37 (1985), S. 567f.; M.E. Porter, Diversifikation – Konzerne ohne Konzept. "Harvardmanager", Hamburg, Jg. 1987, Heft 4, S. 30; W.H. Engelhardt und M. Kleinaltenkamp, Strategische Planung I. (Lehrbrief für das Weiterbildende Studium "Technischer Vertrieb" der FU Berlin.) Berlin 1990, S. 5.

liegt etwa dann vor, wenn vorhandene Kapazitäten oder vorhandenes know-how für die Lösung anderer als der bislang zur Aufgabe gestellten Kundenprobleme genutzt wird¹³. Die Gefahr derartiger eher angebotsorientierter Vorgehensweisen liegt allerdings darin, daß man zwar über eine vermeintliche Lösung zu verfügen glaubt, sich diese jedoch aufgrund mangelnder Markt- und Problemkenntnis nicht als für Kunden tauglich erweist. Ein Nachfrageverbund setzt demgegenüber bei der Kenntnis bestimmter Käufergruppen und deren Problemen an und versucht, diesen bislang nicht offerierte Leistungen anzubieten¹⁴. Notwendige Voraussetzungen hierfür ist jedoch, daß das know-how und die Kapazitäten dafür vorhanden sind oder erworben bzw. geschaffen werden können. Ein Markt für bestimmte Umweltschutzleistungen etwa wird für ein Unternehmen noch nicht dadurch erfolgreich bearbeitbar, weil er ein gewisses Volumen besitzt und sich vielleicht auch Wachstumstendenzen abzeichnen. Selbst wenn das Unternehmen vielleicht über die technischen Möglichkeiten zur Herstellung eines entsprechenden Produktes verfügt, ist dadurch der Markterfolg noch lange nicht "vorprogrammiert". Das Unternehmen selbst muß auch die Fähigkeiten haben, dieses neue Angebot den möglicherweise neuen Kunden zu offerieren. Hierzu ist aber eine genaue Kenntnis der Nachfrager und ihrer Probleme und der Aufbau entsprechender Vertriebsmöglichkeiten notwendig¹⁵.

Ähnliches gilt für den Dienstleistungsbereich. "Klassische" Sachleistungsanbieter tun sich in aller Regel schwer, zu Dienstleistungsanbietern zu werden. Denn das Angebot und die Erbringung von Dienstleistungen haben andere Voraussetzungen und machen ein anderes Management erforderlich, als sie zur Erstellung und zum Vertrieb von Sachleistungen notwendig sind¹⁶.

Hinweise auf mögliche Wachstumsmärkte können somit allenfalls als Anregungen für mögliche Diversifizierungen dienen, die von den Unternehmen sonst vielleicht nicht wahrgenommen würden. Eine Zwangsläufigkeit der Entwicklung kann damit aber nie verbunden sein.

Insofern könnten Leitbilder für eine zukünftige Regionalstruktur durchaus eine neue Funktion gewinnen, die allerdings von der ursprünglich intendierten abweicht. Sie könnten nämlich für die wirtschaftlich Handelnden eine Anregung oder aber auch ein Anlaß zum Widerspruch sein, durch die bzw. den sie aktiviert würden, strukturverändernd tätig zu werden. Die Leitbilder wären dann aber nicht mehr die zu realisierende Zielgröße an sich, sondern sie würden zu Mitteln, die der Erreichung des Ziels einer Verbesserung der Strukturwandlungsfähigkeit dienen.

¹³ Vgl. W. Engelhardt [I], Erscheinungsformen und absatzwirtschaftliche Probleme von Angebots- und Nachfrageverbunden. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Jg. 28 (1976), S. 78f

¹⁴ Vgl. W. Engelhardt [I], S. 81.

¹⁵ Vgl. z.B. R. Nieschlag u.a., S. 141ff. und S. 361ff.

¹⁶ Vgl. W.H. Engelhardt [II], Dienstleistungsorientiertes Marketing – Antwort auf die Herausforderung durch neue Technologien. In: D. Adam u.a. (Hrsg.), Integration und Flexibilität – Eine Herausforderung für die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden 1989, S. 284.

Die regional durchzuführenden bzw. zu beschleunigenden Anpassungs- und Veränderungsprozesse sind immer auch mit sozialen Härten, d.h. zumindest temporärer Arbeitslosigkeit verbunden. Aus sozialpolitischen Erwägungen und um die Durchsetzbarkeit der Veränderungsprozesse zu verbessern, sollten deshalb auch entsprechende Maßnahmen zur Abfederung derartiger negativer Wirkungen ergriffen werden. Dazu müßte jedoch ein strukturwandlungskonformes Konzept entwickelt werden. Entsprechende Vorgehensweisen dürften somit nicht darauf ausgerichtet sein, Arbeitsplätze über die Erhaltung, d.h. Subventionierung existierender Branchen zu sichern. Vielmehr müßten die betroffenen Personen selbst verstärkt in die Lage versetzt werden, strukturverändernd zu agieren. Die Unterstützungs- und Fördermaßnahmen sollten deshalb auf entsprechende Zielsetzungen ausgerichtet bzw. an sie gebunden werden.

Die bestehende Infrastruktur ist in größeren Teilen nicht ausschließlich montanbezogen nutzbar. Sie ist damit im Prinzip auch für eine andere als die gegebene Wirtschaftsstruktur verwendbar. Es stellt sich allerdings die Frage, ob sie der gewünschten Anpassungsfähigkeit im Wege steht und ob sie zur Förderung der Strukturwandlungsfähigkeit umgestaltet werden müßte.

Die bislang vielfach strukturkonservierend agierenden Netzwerke der wirtschaftlich und politisch Handelnden müssen, da sie kaum aufgelöst werden können, zu strukturwandlungsfördernden Netzwerken werden. Dazu müssen sie zunächst näher charakterisiert und analysiert werden. Sodann sind Anreize zu entwickeln und zu geben, die diese Netzwerke zu einem veränderten Verhalten motivieren könnten¹⁷.

Sie könnten dabei z.B. auch als "Idee-Pool" oder "Ideen-Drehscheibe" dienen, über den bzw. über die in bestimmten Unternehmen – aus welchen Gründen auch immer – nicht zu realisierende Projekte an andere Unternehmen weitergeleitet werden, die sie erfolgreich umsetzen können.

In dem Maße wie die zuvor skizzierten Maßnahmen greifen, dürfte sich auch die Ansiedlungsfreude neuer Unternehmen sowohl von innerhalb als auch von außerhalb des Ruhrgebiets steigern. Gleichzeitig könnte durch die forcierte Förderung der Neuansiedlung von Unternehmen, unabhängig davon, zu welcher Branche sie gehören, weitere Wandlungsimpulse gesetzt werden. Die neuen Unternehmen sollten als "Unruheherde" verstanden werden, durch die sich der Strukturwandel nicht nur manifestiert, sondern die gleichzeitig auch die Strukturwandlungsfähigkeit der Region fördern.

¹⁷ Vgl. die – bislang positive – Diskussion der Landesprogramme ZIM und ZIN; vgl. hierzu auch den Beitrag von Heinze und Voelzkow in diesem Band.

Verbesserung von Standortqualitäten durch regionalisierte Strukturpolitik?

Erfolge und Engpässe regionalisierter Strukturpolitik am Beispiel von Ostwestfalen-Lippe

Von Rolf G. Heinze und Helmut Voelzkow

Folgt man der jüngeren Diskussion um den sozio-ökonomischen Strukturwandel und den daraus ableitbaren Konsequenzen für die Strukturpolitik, dann kommt der "Region" eine wachsende Bedeutung zu. Die "flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies"¹ erfordern oder ermöglichen zumindest eine "Reregionalisierung der Politik"². Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten haben demnach an und in der "Region" anzusetzen. Und tatsächlich, mehrere Bundesländer tragen – wie neuere politikwissenschaftliche Analysen zeigen³ – dieser Entwicklung mit neuen industrie- und strukturpolitischen Strategien und prozeduralen Innovationen Rechnung.

Einen gewissen (für landespolitische "Initiativen" eher untypischen) Bekanntheitsgrad hat dabei insbesondere die nordrhein-westfälische Politik einer Regionalisierung der Strukturpolitik gewonnen. Die Aufmerksamkeit verdankt sie zunächst sicherlich den (durchaus nicht unbescheidenen) konzeptionellen Ansprüchen, mit denen die Landesregierung ihren neuen Politikansatz eingeführt hat, und der ordnungspolitisch begründeten (und damit naturgemäß "grundsätzlichen") Kritik aus den Reihen der Opposition. Bis in die Medien sind darüber hinaus die Vorbehalte einiger Kommunalpolitiker gedungen, die – aus welchen Gründen auch immer –

¹ C.F. Sabel, *Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economics*. In: P. Hist and J. Zeitlin (Eds.), *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*. Oxford u.a. 1989, S. 17ff.

² G. Junne, *Chancen für eine Reregionalisierung der Politik*. In: U. von Alemann, R.G. Heinze und B. Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa*. Bonn 1990, S. 376ff.

³ Vgl. die Beiträge in U. Jürgens und W. Krumbein (Hrsg.), *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*. Berlin 1991, sowie R. Sturm, *Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im europäischen Binnenmarkt*. Baden-Baden 1991, und R. Sturm, *Regionalisierung der Industriepolitik? Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum*. "Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament", Bonn, Jg. 1992, B10-11/92, S. 25ff.

mit den strukturpolitischen Initiativen der Landesregierung, zumindest was die Verfahrensfragen betrifft, die verfassungsrechtlich abgesicherte kommunale Selbstverwaltung bedroht sahen. Ferner dürfte der Sachverhalt, daß mit den neuen Wegen, die derzeit in Nordrhein-Westfalen beschritten werden, möglicherweise zugleich die Konturen einer spezifisch "sozialdemokratischen" Wirtschafts- und Strukturpolitik vorgezeichnet werden, ein gewisses Interesse an der nordrhein-westfälischen Politikreform erzeugen.

Auch die Wissenschaft richtet ihr Augenmerk auf die nordrhein-westfälische Regionalisierung der Strukturpolitik. Dies hängt vermutlich damit zusammen, daß in den meisten einschlägigen Studien – ausgehend von einer Analyse und Kritik der traditionellen (zentralistischen und unitarischen) strukturpolitischen Interventionsmuster – eine mehr oder minder weitreichende "Dezentralisierung" oder Regionalisierung" empfohlen wurde⁴. Die von Seiten der Wissenschaft der Politik nahegelegte "Reform durch Regionalisierung" wurde mitunter mit der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik – als "erster Schritt" in die richtige Richtung – in Zusammenhang gebracht⁵. Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen bieten nun Anlaß, die vormals formulierten Hypothesen zu prüfen (oder darzulegen, was die Landesregierung bei der Umsetzung der Regionalisierung nicht "richtig" gemacht habe). In einem anderen wissenschaftlichen Diskussionskontext wird die Regionalisierungspolitik des Landes NRW sogar in einen übergreifenden (regulations-) theoretischen Zusammenhang eingeordnet, als politische Reaktion auf die "Krise der (fordistischen) Massenproduktion" interpretiert und als Variante nachfordistischer Regulationsweisen klassifiziert⁶.

Die Regionalisierungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen wird damit vor dem Hintergrund zahlreicher "großer" Fragen von politischen und wissenschaftlichen Zeitzeugen aufmerksam verfolgt. Der folgende Beitrag befaßt sich mit den regionalen Prozessen, die durch die nordrhein-westfälische Regionalisierungspolitik in Ostwestfalen-Lippe ausgelöst wurden. Es soll untersucht werden, ob und inwieweit die Regionalisierung von Strukturpolitik in Ostwestfalen-Lippe die erhofften Fortschritte erreicht hat bzw. welche Engpässe des neuen strukturpolitischen Ansatzes deutlich geworden sind. Nach einer Einführung in die nordrhein-westfälische Regionalisierungspolitik (Abschnitt 1) werden zunächst einige Strukturmerkmale der Untersuchungsregion benannt (Abschnitt 2). Es folgt eine Chronologie der verschiedenen regionalen Aktivitäten, die im Rahmen der Regionalisierungspolitik "vor Ort" stattgefunden haben (Abschnitt 3). Im Anschluß daran werden einige Interviewergebnisse wiedergegeben, die Aufschluß über die Bewer-

4 Vgl. H. Voelzkow, *Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden 1990, und die dort angegebene Literatur.

5 Vgl. z.B. H. Kruse, *Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Frankfurt a.M. und New York 1990.

6 Vgl. z.B. R. Danielzyk, *Gibt es im Ruhrgebiet eine "postfordistische Regionalpolitik"? "Geographische Zeitschrift"* (Sonderdruck), Stuttgart, Jg. 80 (1992), Heft 2, S. 84ff.

tung der angestoßenen regionalen Prozesse aus Sicht der Beteiligten geben. Die Einschätzung und Schlußfolgerungen der Verfasser schließen den Beitrag ab⁷.

1. Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen

Mit dem Beschluß der Landesregierung vom 30. Mai 1989 über die "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" wurde die bereits 1987 mit der "Zukunftsinitiative Montanregionen" eingeleitete Regionalisierung der Strukturpolitik auf das gesamte Land Nordrhein-Westfalen ausgedehnt. Zunächst stand dabei, wie schon in der Zukunftsinitiative Montanregionen, die Zusammenstellung von Prioritätenlisten für strukturbedeutsame Förderprojekte im Vordergrund. Alle Kräfte in den (in diesem Zusammenhang erst gebildeten) "Regionen"⁸ des Landes wurden aufgerufen, bis zum 15. August 1989 beim zuständigen Regierungspräsidenten Projektvorschläge mit besonderer strukturwirksamer Relevanz einzureichen. Die Landesregierung hat auf Basis dieser Prioritätenlisten zahlreiche Vorhaben bewilligt und mit der Bekanntgabe der Projekte die "Zukunftsinitiative" – vor allem aufgrund finanzieller Engpässe – abgeschlossen.

In der Regierungserklärung vom 15. August 1990 hat die Landesregierung jedoch ihren eingeschlagenen Kurs im Grundsatz bestätigt und die Regionen, die im Zuge von ZIN gebildet worden waren, aufgerufen, regionale Entwicklungskonzepte zu formulieren. Seither finden in den Regionen Regionalkonferenzen zur Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten statt; die Regionen Aachen, Ostwestfalen-Lippe, Emscher-Lippe, Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein, Münsterland und Köln haben inzwischen (Stand April 1992) ihr jeweiliges Entwicklungskonzept vorlegen können.

⁷ Der vorliegende Beitrag basiert auf Teilergebnissen einer prozessualen Begleitforschung der Regionalisierungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen. In dieser vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalens in Auftrag gegebenen Untersuchung wurde die Umsetzung der neuen Regional- und Strukturpolitik des Landes in fünf ausgewählten Regionen (Bergisches Land, Dortmund/Unna/Hamm, Emscher-Lippe, Niederrhein und Ostwestfalen-Lippe) analysiert. Neben den Autoren sind an der Begleitforschung Franz-Josef Bade, Volker Eichener, Thomas Forth, Josef Hilbert, Erich Hödl, Franz Lehner, Rainer Mönig, Wolfgang Potratz, Ralf Theisen und Norbert Wohlfahrt beteiligt, die jeweils in kleinen Forschungsgruppen für eine der genannten Regionen zuständig sind. Der Bericht des Projekts wird in Kürze veröffentlicht. Im Rahmen der Untersuchung wurden in den Regionen zahlreiche (allein in Ostwestfalen-Lippe ca. 40) Interviews mit den am Prozeß der Regionalisierung beteiligten Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden geführt, auf die auch hier zurückgegriffen wird.

⁸ Im Rahmen von ZIN sind zunächst 14 Regionen abgegrenzt worden, die sich mittlerweile mehr oder minder als Handlungseinheiten formiert haben. Eine Region ist aufgrund interner Kooperationschwierigkeiten geteilt worden; damit operiert die nordrhein-westfälische Regionalisierungspolitik nunmehr mit 15 Regionen. Die meisten Regierungsbezirke (Amsberg, Düsseldorf, Köln und Münster) haben sich dabei in mindestens zwei und höchstens fünf Regionen untergliedert. Eine Ausnahme bildet Ostwestfalen-Lippe; hier sind der Regierungsbezirk und die "Region" deckungsgleich.

In ihrem prozeduralen Kern will diese Neufassung der Strukturpolitik eine Regionalisierung der Programmformulierung und -implementation bei gleichzeitiger Stärkung der Kooperation der verschiedenen Akteure in den Regionen erreichen. Die Landesregierung setzt gezielt auf die Kraft zur Selbstorganisation. Die Regionen sollen über den Dialog der entscheidungsrelevanten Akteure, über eine gemeinsame Verortung der Stärken und Schwächen, über eine Festlegung von Leitbildern für die regionale Entwicklung und über eine intensivierte Kooperation in strukturrelevanten Politikfeldern ihre Zukunft in die eigene Hand nehmen und auf dieser Grundlage gegebenenfalls durch das Land unterstützt werden.

Ein wichtiges Charakteristikum der Regionalisierungspolitik ist der Gedanke einer Koordination verschiedener Förderprogramme. Ausgehend von der Beobachtung, daß die Förderkulisse mittlerweile aus einer kaum mehr zu überschauenden Zahl von unterschiedlichen und zum Teil sogar widersprüchlichen Förderprogrammen besteht, wird eine Bündelung der bislang weitgehend isoliert operierenden Förderprogramme anvisiert. Dem konzeptionellen Anspruch nach sollen alle struktur- und technologiepolitischen Förderprogramme, soweit sie in Nordrhein-Westfalen zum Einsatz kommen, unter das Dach der Regionalisierungspolitik zusammengeführt und nach dem neuen prozeduralen Muster abgewickelt werden, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Damit werden auch Mittel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", der ergänzenden regionalen Wirtschaftsförderungsprogramme des Landes Nordrhein-Westfalen, der verschiedenen regionalen Gemeinschaftsprogramme der EG, der aufgestockten und ebenfalls nach Subsidiaritätsgesichtspunkten prozedural neugefaßten Strukturfonds der EG⁹, der Technologieförderungsprogramme des Landes Nordrhein-Westfalen, verschiedener Programme der Förderung von Aus- und Weiterbildung, der Städtebauförderung, der Programme zur Förderung der Hochschulen usw. in die Politik der Aktivierung der Regionen einbezogen.

Die vom Land formulierte Politik der regionalen Eigenentwicklung will dabei gleichzeitig "unten", also in den 15 Regionen, neue Kooperationsformen erzeugen, die nicht nur eine Verbesserung der inner-administrativen Abstimmung, sondern auch eine Einbeziehung organisierter Interessen in Gremien "funktionaler Repräsentation" vorsehen ("inszenierter Korporatismus"¹⁰). Die Regionen sind deshalb aufgerufen worden, die Entwicklungskonzepte unter Beteiligung aller relevanten Kräfte zu diskutieren und im Konsens zu verabschieden.

Das Ziel der Regionalisierung der Strukturpolitik besteht darin, durch eine problembezogene Analyse der regionalen Situation und durch eine entsprechende regionalspezifische Formulierung und Umsetzung von Erneuerungskonzepten die sachliche Qualität der strukturpolitischen Maßnahmen zu erhöhen und damit hö-

⁹ Vgl. R.G. Heinze und H. Voelzkow, Subsidiarität und Binnenmarktintegration: Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik. In: U. von Alemann u.a. (Hrsg.), S. 252ff.

¹⁰ Vgl. dazu R.G. Heinze und H. Voelzkow [I], Kommunalpolitik und Verbände: Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: H. Heinelt und H. Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel u.a. 1991, S. 187ff.

here Wirkungsgrade zu erzielen. Die anvisierte Integration verschiedener Politikfelder und die Verdichtung vielfältiger Maßnahmen zu einem gezielten Erneuerungskonzept ist nach diesem Politikansatz vor allem durch eine aktive Beteiligung der regionalen Ebene zu leisten. Die Regionalpolitik ist also insbesondere im Hinblick auf die Formulierung des Handlungsbedarfs und die Umsetzung der Initiativen dezentral anzulegen, um nicht – wie es bisher in der weitgehend zentralisierten Strukturpolitik zu beobachten war – monokausalen Sichtweisen und schematischen Maßnahmen zu folgen. Eine dezentral organisierte Regionalpolitik setzt auf die Sachkenntnis und das Handlungspotential der regionalen und lokalen Akteure, die in Eigenverantwortung neue Koordinierungs- und Kooperationsformen für eine sich selbst tragende Entwicklung ihrer Region finden sollen. In der konzeptionellen Anlage der Regionalisierungspolitik wird davon ausgegangen, daß es zu einer Qualitätsverbesserung der Strukturpolitik kommt, wenn es gelingt, die regionalen Kräfte zu mobilisieren, ihre Informations- und Organisationspotentiale zu erschließen und sie zu einer strukturpolitischen Kooperation und Koordination "anzustiften". Erwartet wird, daß sich durch die Regionalisierung spezifische Kooperations- und Koordinationsfortschritte realisieren lassen:

- höhere "Zielgenauigkeit" und Effektivität der strukturpolitischen Maßnahmen,
- höhere ökonomische Effizienz der eingesetzten strukturpolitischen Mittel,
- breitere Berücksichtigung der verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen und Anforderungen,
- größere soziale Akzeptanz der strukturpolitischen Maßnahmen,
- höhere politische Durchsetzbarkeit,
- Mobilisierungseffekte, Erschließung externer Organisationspotentiale.

Allerdings ist der Erfolg dieses neuen Politikansatzes an Voraussetzungen gebunden. Eine Förderpolitik, die das Gewicht der unteren Ebenen des föderativen Systems erhöhen will, setzt implizit die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Regionen voraus. Es ist daher näher zu untersuchen, ob die regionalen Einheiten den Anforderungen einer dezentralisierten Strukturpolitik intern, d.h. im Zusammenspiel der relevanten Akteure einer Region, und extern, d.h. im Zusammenspiel mit anderen Regionen und in ihrem Verhältnis zu übergeordneten politischen Ebenen, genügen (können). Dies soll nachfolgend anhand einer Region (Ostwestfalen-Lippe) exemplarisch erfolgen.

1. Skizze der Region Ostwestfalen-Lippe

Die Region Ostwestfalen-Lippe umfaßt eine Fläche von 6 517 km² (19,1 vH der Fläche des Landes Nordrhein-Westfalen) und ist damit der zweitkleinste der fünf nordrhein-westfälischen Regierungsbezirke. Sie liegt im Osten von Nordrhein-Westfalen und hat im Vergleich zu den anderen Regierungsbezirken dieses Bundeslandes eher eine Randlage. Der Teutoburger Wald und das sich anschließende

Eggegebirge strukturieren die Region in geographischer Hinsicht. Ostwestfalen-Lippe hat aufgrund seiner landschaftlichen Gegebenheiten und der vorhandenen Heilquellen überregionale Funktionen eines Freiraum- und Erholungsgebietes. Insgesamt ist die Region sowohl im äußeren Erscheinungsbild als auch in den dahinter liegenden ökonomischen und sozialen Strukturen keineswegs homogen. Hochverdichtete und industriell geprägte Gebiete wechseln sich mit dünnbesiedelten, ländlichen Landstrichen ab. Die zwei solitären Verdichtungsgebiete Bielefeld und Paderborn bilden die wirtschaftlichen Gravitationszentren, die mit ihren jeweils unterschiedlich intensiv industrialisierten dörflich und kleinstädtisch geprägten Umlandgebieten zwei wenig verbundene Wirtschaftsräume bilden. Die Region gliedert sich verwaltungsmäßig in die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn sowie die kreisfreie Stadt Bielefeld. Seit der Gebietsreform Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre besteht der Regierungsbezirk Detmold noch aus 69 kreisangehörigen Gemeinden, die den genannten sechs Kreisen angehören, und der kreisfreien Stadt Bielefeld.

In Ostwestfalen-Lippe lebten am 30. Juni 1990 1 874 390 Einwohner. Mit 287,6 Einwohnern pro Quadratkilometer liegt die Bevölkerungsdichte zwar leicht über der des Bundesgebietes, aber gleichzeitig erheblich unter der des Landes Nordrhein-Westfalen mit 505,9 Einwohnern pro Quadratkilometer. Der Regierungsbezirk Detmold ist damit auch von der Bevölkerungszahl her der kleinste der fünf nordrhein-westfälischen Regierungsbezirke, wenngleich die Wohnbevölkerung in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Innerhalb der Region ist in der Wohnbevölkerung ein deutliches Nord-Süd-Gefälle zu konstatieren, sie ist im nördlichen Teil von Ostwestfalen-Lippe wesentlich höher als im südlichen Bereich. Die Gewichte haben sich allerdings in den letzten Jahren ein wenig verschoben. Insbesondere der im Süden von Ostwestfalen-Lippe liegende Kreis Paderborn konnte einen erheblichen Bevölkerungszuwachs verzeichnen.

Von anderen industriell geprägten Regionen Räumen in Deutschland oder in Nordrhein-Westfalen hebt sich die Region Ostwestfalen-Lippe durch die mittelständisch geprägte Unternehmensstruktur und einen Branchenmix ab, der als weitgehend ausgewogen bezeichnet werden kann. Der industrielle Bereich hat dabei in den letzten zehn Jahren einen gravierenden Strukturwandel durchlaufen. Der Beschäftigtenanteil der ehemals in der Region dominierenden Verbrauchsgüterindustrie sank um einige Prozentpunkte ab, während die Investitionsgüterindustrie expandieren und ihren Beschäftigtenanteil deutlich steigern konnte. Negativ betroffen von diesem Strukturwandel waren vor allem die hier stark vertretene Holzverarbeitung, die Textil- und die Bekleidungsindustrie. Dagegen haben sich vor allem die Elektrotechnik, die Computerherstellung und der Maschinen- und Fahrzeugbau expansiv entwickelt. Gleichzeitig konnte die ehemals bestehende Konjunkturanfälligkeit, die sich aus der Dominanz der Verbrauchsgüterindustrie ergab, reduziert werden. Die Umsatzentwicklung wies in den letzten zehn Jahren überdurchschnittliche Steigerungsraten auf. Im Vergleich der Regierungsbezirke des Landes Nordrhein-Westfalen zeigt sich ferner, daß im Regierungsbezirk Detmold der sekundäre Sektor unterdurchschnittlich geschrumpft und der tertiäre Sektor überdurchschnittlich gewachsen ist. Beide Entwicklungen zusammen ergeben eine beachtenswerte Zunahme bei der Zahl der Erwerbstätigen. Im Kreis Paderborn lief

ein "Rekordwachstum" des industriellen Sektors sogar parallel mit einem – auch für die Region Ostwestfalen-Lippe – weit überdurchschnittlichen Zuwachs bei den Dienstleistungen. Ursache hierfür ist vor allem ein Bedeutungsgewinn industrienahe Dienstleistungen, der unmittelbar aus der positiven Entwicklung des sekundären Bereichs resultiert.

2. Chronologie der regionalisierten Strukturpolitik in Ostwestfalen-Lippe

Der Startschuß der regionalisierten Strukturpolitik wurde am 08. März 1989 durch eine Veranstaltung ("Ostwestfalen-Forum") im neuen Parlamentsgebäude des nordrhein-westfälischen Landtages gesetzt, auf der ausschließlich ostwestfälisch-lippische Zukunftsfragen diskutiert wurden. Zu dieser Veranstaltung der sozialdemokratischen Landtagsfraktion wurden Repräsentanten von Wirtschaft, Industrie, Handel und Gewerkschaften sowie von Hochschul- und anderen Bildungseinrichtungen eingeladen. Das Forum diente zugleich der Darstellung der neuen Konzeption einer regionalisierten Strukturpolitik.

Zu der ersten Regionalkonferenz, die am 17. Mai 1989 im Regierungspräsidium Detmold stattfand, hatte der Regierungspräsident Vertreter der Parteien, der Kreise und Städte, der Wirtschaft und der Gewerkschaften sowie der Hochschulen und Fachhochschulen der Region eingeladen. Damit hatte der Regierungspräsident die Initiative ergriffen und die Moderatorenfunktion der regionalisierten Strukturpolitik übernommen. Die Teilnehmer der Regionalkonferenz haben sich in dieser Veranstaltung darauf verständigt, künftig "mit einer Stimme zu sprechen", um die Standortqualität der Region zu verbessern. Auf der Regionalkonferenz wurden verschiedene Arbeitskreise gebildet, die Vorschläge für das Landesinvestitionsprogramm (LIP) ausarbeiten sollten. Ziel der Arbeit sollte ein Forderungskatalog sein, der nach den Vorgaben des Landes bereits Mitte August dem Düsseldorfer Wirtschaftsministerium vorzulegen war. Auf der zweiten Regionalkonferenz am 8. August 1989 konnte eine Einigung über den erarbeiteten Forderungskatalog erzielt und eine Prioritätenliste verabschiedet werden. Eine dritte Regionalkonferenz fand am 23. November 1989 statt. Sie widmete sich den absehbaren Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die Region Ostwestfalen-Lippe und hatte von daher eher den Charakter einer Fachtagung, die "außer der Reihe" durchgeführt wurde.

Auf der vierten Regionalkonferenz vom 19. März 1990 wurde u.a. auf Vorschlag des Regierungspräsidenten dem Bezirksplanungsrat empfohlen, für die Erarbeitung eines mittelfristigen Entwicklungskonzepts Ostwestfalen-Lippe einen Regionalausschuß einzusetzen. Der Bezirksplanungsrat hat auf seiner Sitzung vom 26. März 1990 dieser Empfehlung der Regionalkonferenz entsprochen. Im Zeitraum vom April bis November 1990 (erste Sitzung am 27. April) hat der Regionalausschuß das regionale Entwicklungskonzept erarbeitet. Bei der Erstellung des Konzepts bediente sich der Regionalausschuß der Zusammenarbeit von insgesamt sieben arbeitsfeldbezogenen Arbeitsgruppen:

- Arbeitsgruppe "Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen (Bevölkerung, Wirtschaft, Beschäftigung)";
- Arbeitsgruppe "Zukunftsorientierte Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer";
- Arbeitsgruppe "Ausbau und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur";
- Arbeitsgruppe "Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation";
- Arbeitsgruppe "Förderung von Innovation und Technologie";
- Arbeitsgruppe "Entwicklung der Infrastruktur für die Gesundheits-, Freizeit- und Fremdenverkehrsregion";
- Arbeitsgruppe "Entwicklung der Infrastruktur für die Kulturregion".

Auf Basis eines ersten Vorentwurfs der Geschäftsstelle, der in der Region eine erste Diskussionsgrundlage bildete, lief in der Zeit von Mai bis August 1990 eine erste Phase für die Stellungnahmen der verschiedenen regionalen Akteure, die im Rahmen einer groß angelegten Fragebogenaktion erfaßt wurden. Die Mitglieder der Regionalkonferenz einschließlich aller Städte und Gemeinden in der Region wurden angeschrieben und um Anregungen gebeten. Der Regionalausschuß erhielt 69 Stellungnahmen, zumeist aus dem kommunalen Raum. Diese – zum Teil umfänglichen – Stellungnahmen wurden von den Arbeitsgruppen sowie vom Regionalausschuß selbst bei der Erstellung seines Entwurfs zum regionalen Entwicklungskonzept berücksichtigt. "Seiner Intention nach ist das regionale Entwicklungskonzept auf die Förderung der strukturellen Entwicklung in Ostwestfalen-Lippe angelegt. Es soll insbesondere dazu dienen,

- die spezifischen regionalen Stärken und Schwächen zu erfassen und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung darzustellen;
- die unterschiedlichen strukturpolitischen Leitlinien und Strategien noch enger zu einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik zu verzahnen;
- eine Konzentration auf strukturpolitisch besonders bedeutsame Entwicklungsziele vorzunehmen;
- im Erarbeitungsprozeß die Kooperation und Koordination in der Region zwischen allen Verantwortlichen zu verstetigen sowie die Eigenverantwortlichkeit in der Region zu stärken;
- eine Plattform für die kontinuierliche Diskussion regionaler Zukunftsperspektiven zu bilden"¹¹.

Das mittelfristige Entwicklungskonzept Ostwestfalen-Lippe soll den Regierungsbezirk Detmold als dynamische Wirtschafts-, Freizeit- und Gesundheitsregion weiterentwickeln und Leitlinien für die Region erarbeiten. Es geht dabei über die im engeren Sinne wirtschaftspolitischen und wirtschaftsnahen Themen wie bei-

¹¹ OWL-Konzept, Mittelfristiges Entwicklungskonzept für Ostwestfalen-Lippe. Entwurf, Stand 27. November 1990. Detmold 1990, S. 3.

spielsweise Gewerbeflächenangebot, Verkehrsanbindung, öffentliches Kreditwesen, Aus- und Weiterbildung hinaus und bezieht auch das kulturelle Angebot, das Freizeitangebot, die Energieversorgung und die (Sonder-) Abfallentsorgung sowie die Fragen der Arbeitsmarktpolitik ein.

Auf einer Sitzung des Regionalausschusses am 23. November 1990 ist der Entwurf des Entwicklungskonzepts vom Regionalausschuß verschiednet worden. Auf der nächsten Sitzung des Bezirksplanungsrates am 10. Dezember 1990 wurde der Entwurf des Entwicklungskonzepts vorgelegt. Mit einem einstimmigen Beschluß entschied sich der Bezirksplanungsrat dafür, durch den Regionalausschuß einen "Ostwestfalen-Lippe-Verbund" (OWL-Verbund) vorzubereiten. Der Regionalausschuß wurde deshalb um vier leitende Verwaltungsbeamte und zwei Landräte erweitert, die die Interessen der Kommunen vertreten sollen. Der erweiterte Regionalausschuß sollte zunächst vorrangig die Aufgabenbereiche, die Organisationsform und die Finanzierungsmöglichkeiten eines solchen Verbundes erörtern, über dessen Rechtsform noch keine Entscheidung getroffen wurde. Der Regierungspräsident erläuterte auf der Sitzung das weitere Verfahren mit dem regionalen Entwicklungskonzept. Die Kommunen und Kreise sowie die sonstigen relevanten Akteure der Region sollten nun in einer zweiten Runde die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Bis Ende Mai 1991 sollten diese Stellungnahmen vorliegen. Der Regionalausschuß (und seine Arbeitsgruppen) sollten diese bis Mitte 1991 verarbeiten.

Der vom Regionalausschuß erarbeitete Entwurf eines mittelfristigen Entwicklungskonzepts für Ostwestfalen-Lippe ist von einem Mitarbeiter des Regierungspräsidiums auf der fünften Regionalkonferenz, die am 28. Januar 1991 in Minden tagte, vorgestellt und erläutert worden. Es wurde diskutiert und von der Mehrzahl der Teilnehmer begrüßt. Allerdings ist der vom Regionalausschuß formulierte Vorschlag, für die Region einen OWL-Verbund in Form eines kommunalen Zweckverbandes zu gründen, auch auf skeptische Reaktionen gestoßen. Gleichwohl ist an den Regionalausschuß die Aufforderung ergangen, den Vorschlag weiter zu präzisieren und ein Modell für einen kommunalen Zweckverband zu erarbeiten.

Der Entwurf des regionalen Entwicklungskonzepts ist im Verlauf der zweiten Hälfte des Jahres 1991 unter Berücksichtigung der diversen Stellungnahmen aus den Kommunen, Kreisen und gesellschaftlichen Organisationen noch einmal überarbeitet worden. Am 18. Oktober 1991 fanden dann in Detmold gleich zwei Veranstaltungen statt, die sich mit dem Entwurf befaßten: Zunächst tagte ein größerer Kreis von regionalen Repräsentanten, der vom Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie eingeladen worden war, um die Vorstellungen der Landesregierung über die Regionalisierungspolitik vorzutragen und zur Diskussion zu stellen ("Konferenz der Landesregierung in der Region Ostwestfalen-Lippe"). Im Anschluß daran tagte die sechste Regionalkonferenz, um das Entwicklungskonzept im "Konsensverfahren", d.h. ohne Gegenstimmen zu verabschieden. Ostwestfalen-Lippe ist damit die zweite Region, die ihr Entwicklungskonzept verabschieden konnte (die erste Region war Aachen/Jülich, wo die Regionalisierungspolitik allerdings auch aufgrund der besonderen Problemlagen einen "besonderen Vor-

lauf" gehabt hat). Der Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsidenten Detmold hat dem von der Regionalkonferenz vorgelegten mittelfristigen Entwicklungskonzept für Ostwestfalen-Lippe auf seiner Sitzung vom 4. November 1991 ebenfalls zugestimmt.

Ein großer Teil der im Entwicklungskonzept enthaltenen Maßnahmen läßt sich jedoch nur dann umsetzen, wenn die Städte, Gemeinden und Kreise eine neue Form der Zusammenarbeit finden, die regionale Vollzugskompetenzen einschließt. Im mittelfristigen Entwicklungskonzept wird als Instrument dafür die Gründung eines Ostwestfalen-Lippe-Verbundes der Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgeschlagen. Der Bezirksplanungsrat hat diesen Vorschlag aufgegriffen und die Städte, Gemeinden und Kreise dazu aufgefordert, die dazu erforderlichen Schritte einzuleiten. Als "Vorstufe" hat der Bezirksplanungsrat eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (gemäß § 2,3 GKG) angeregt, um die OWL-Verbund-GmbH mit den im Entwicklungskonzept beschriebenen Aufgaben vorzubereiten. Dem Votum des Bezirksplanungsrates folgend, hat der Regionalausschuß auf seiner Sitzung am 27. November 1991 ein erstes Modell für eine solche kommunale Arbeitsgemeinschaft erarbeitet. Dieser Entwurf einer "Vereinbarung über die Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft" wurde sodann am 6. Februar 1992 auf einer Konferenz, zu der alle Hauptverwaltungsbeamten sowie Bürgermeister und Landräte des Regierungsbezirks Ostwestfalen-Lippe eingeladen wurden, eingehend beraten und schließlich verabschiedet.

Es ist vorgesehen, daß die damit gebildete Arbeitsgemeinschaft wieder aufgelöst wird, wenn die geplante OWL-Verbund-GmbH ins Leben gerufen wird (Präambel der Vereinbarung). Bis zur Errichtung der geplanten "Gesellschaft für die Entwicklung der Region Ostwestfalen-Lippe mbH" versteht sich die kommunale Arbeitsgemeinschaft "als Trägerin der Regionalentwicklung Ostwestfalen-Lippe, indem sie die Umsetzung des mittelfristigen Entwicklungskonzeptes für Ostwestfalen-Lippe plant" (§ 1, Abs. der Vereinbarung). Zudem soll die Arbeitsgemeinschaft das Entwicklungskonzept fortschreiben. Diese Aufgaben schließen auch die Durchführung von "Regionalkonferenzen unter Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Organisationen" (§ 1, Abs. 2 der Vereinbarung) ein. Die vertragsschließenden Gebietskörperschaften verpflichten sich in der Vereinbarung, die Arbeitsgemeinschaft über eigene Maßnahmen zur Umsetzung des mittelfristigen Entwicklungskonzeptes "zu informieren und ihr ggfls. Gelegenheit zur Beratung (zu) geben, bevor sie eigene endgültige Entscheidungen treffen" (§ 1, Abs. 3).

3. Einschätzung der Regionalisierungspolitik in Ostwestfalen-Lippe – Ergebnisse einer Befragung

3.1. Sachliche Qualität des regionalen Entwicklungskonzepts

Die meisten Interviewpartner sehen in dem vorliegenden Entwurf des regionalen Entwicklungskonzeptes das Ergebnis einer intensiven und fruchtbaren Zusammenarbeit der beteiligten Kreise. Das Konzept sei "in seinen analytischen Teilen durchaus zutreffend". Im Hinblick auf den programmatischen Teil wird herausge-

stellt, daß es den Beteiligten gelungen sei, "die für Ostwestfalen-Lippe wichtigen Aspekte herauszuarbeiten". Das Entwicklungskonzept für Ostwestfalen-Lippe habe durch seine Konzentration auf die regionalen Stärken und Schwächen die Wünsche aller beteiligten Kräfte auf die regional strukturelevanten Aspekte verdichtet und dadurch eine gewisse Konzentration auf das Wesentliche erreicht. Die Region habe "recht klare Aussagen in dem Entwicklungskonzept zustandegebracht" und "sich nicht hinter unverbindlichen Aussagen versteckt".

3.2. Entscheidungsstruktur und -verfahren

Das in Ostwestfalen-Lippe gewählte Verfahren ist ein Sonderfall. Dies ergibt sich vor allem dadurch, daß die Region mit dem Regierungsbezirk deckungsgleich ist; von daher konnte der Regierungspräsident eine führende Rolle einnehmen. Das entscheidende Lenkungsgremium der regionalisierten Strukturpolitik war in Ostwestfalen-Lippe der sogenannte Regionalausschuß. Er beschloß sozusagen in zweitletzter Instanz über die Berücksichtigung (bzw. Nicht-Berücksichtigung) von Änderungsvorschlägen für das regionale Entwicklungskonzept, das endgültig im Oktober 1991 von der Regionalkonferenz und dem Bezirksplanungsrat verabschiedet wurde.

Nach welchen Kriterien der Regionalausschuß besetzt worden ist, ist den meisten Gesprächspartnern nicht genau bekannt geworden. Sie gaben an, über die konkreten Entscheidungswege nicht informiert worden zu sein. Bei allen Gesprächspartnern herrschte jedoch die Überzeugung vor, daß sich der Regierungspräsident bei der Festlegung seiner Vorschlagsliste von fachlichen, politischen und regionalen Kriterien leiten ließ. Die Entscheidung hat letztlich der Bezirksplanungsrat getroffen, der über die Zusammensetzung des Regionalausschusses dem Vorschlag des Regierungspräsidenten folgte und die Mitglieder "eingesetzt" hat. Kein Interviewpartner hat die Zusammensetzung des Regionalausschusses als unausgewogen kritisiert. Der Regionalausschuß ist allerdings während des Verfahrens erweitert worden. Als Begründung dieser Veränderung wurden absehbare Implementationsprobleme des regionalen Entwicklungskonzepts genannt. Zumindest bei jenen Maßnahmen, die in der Umsetzung auf die Zustimmung der Kommunen angewiesen seien, müsse rechtzeitig eine Beteiligung der Kommunen auch bei der Formulierung des Entwicklungskonzepts sichergestellt sein.

Die inhaltliche Vorbereitung wird von Arbeitsausschüssen geleistet, die vom Regionalausschuß eingesetzt wurden und denen jeweils zumindest ein Mitglied des Regionalausschusses vorsteht. Das Mitglied des Regionalausschusses nimmt in der jeweiligen Arbeitsgruppe zugleich die Moderatorenfunktion wahr. Die Geschäftsleitung der Arbeitsgruppen liegt i.d.R. "jeweils im Haus des Moderators". Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen wird ansonsten "etwas lockerer gehandhabt": "Da hat jeder ein Vorschlagsrecht".

Die "Legitimationsfrage" der regionalisierten Strukturpolitik ist in Ostwestfalen-Lippe erst "in einem fortgeschrittenen Stadium aufgeworfen worden", nämlich als die Arbeitskreise bereits gebildet waren und erste Vorlagen zur Diskussion gestellt

wurden. Der Versuch, dem Regionalausschuß eine gewisse Legitimation durch die Benennung seiner Mitglieder durch den Bezirksplanungsrat zu vermitteln, wurde von einigen Gesprächspartnern als "unsinnig" eingestuft. Es sei doch nicht zu verkennen, daß der Regionalausschuß "formal überhaupt keine Entscheidungskompetenzen" habe. "Der Regionalausschuß ist ein Ideenlieferant". Die Entscheidungsgewalt habe er hingegen nicht. "So kann der Bezirksplanungsrat, wenn er will, im Rahmen seiner Zuständigkeiten alles ganz anders entscheiden, und die Kommunen und Kreise können das auch".

Die Regionalkonferenz und der Regionalausschuß haben gegen Ende des Jahres 1991 mit der Verabschiedung des regionalen Entwicklungskonzeptes ihre vorranglichen Aufgaben erfüllt. Gleichwohl plädierten mehrere Interviewpartner für einen Fortbestand, ggfls. in einer anderen Organisationsform. "Die Region braucht eine solche Klammer". Es komme auch darauf an, die regionale Kooperation in feste organisatorische Strukturen zu bekommen.

3.3. Interkommunale Kooperation

Die Interviews bestätigen einen Eindruck, der sich bereits bei einer Durchsicht des regionalen Entwicklungskonzept ergibt: Im Mittelpunkt der Regionalisierungspolitik in Ostwestfalen-Lippe steht eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen. Gerade der Bedarf an interkommunaler Kooperation wird von allen Gesprächspartnern deutlich gesehen und im Hinblick auf die Vorteile des regionalen Entwicklungskonzeptes in den Vordergrund geschoben. Nach Einschätzung des überwiegenden Teils der Interviewpartner entscheiden die Fortschritte in der interkommunalen Kooperation über den Erfolg des gesamten Unterfangens.

Ob die weitgesteckten Ziele des regionalen Entwicklungskonzeptes tatsächlich umgesetzt werden können, wird von einigen Gesprächspartnern vor dem Hintergrund der zurückliegenden schlechten Erfahrungen bei der kommunalen Kooperation, die in die Zeiten lange vor der Regionalisierungspolitik zurückreichen, trotz der erreichten Fortschritte bei der Erstellung des regionalen Entwicklungskonzeptes bezweifelt. Nur vor dem Hintergrund solcher Sorgen wird nachvollziehbar, warum im Zuge der Regionalisierungspolitik die Einbindung der Kommunen und Kreise verstärkt wurde. Der Regionalausschuß sei um einige Oberkreisdirektoren erweitert worden, um die relevanten Entscheidungsträger auf das Entwicklungskonzept verpflichten zu können. Trotz dieser antizipativen Einbindung erreiche die Regionalisierungspolitik in OWL nun "die kritische Phase der Umsetzung". Die zentrale Frage sei, ob die vorgesehene Verbundlösung (oder mehrere Verbundlösungen) durchgesetzt werden können. Diese Entscheidung liege allein bei den Kommunen und Kreisen.

3.4. Integration von Fachpolitiken

Im Hinblick auf die fachliche Integration wird von verschiedenen Gesprächspartnern bemängelt, daß die abteilungsübergreifende Kooperation vor allem auf der kommunalen Ebene vielfach defizitär geblieben sei. "Die Einbindung der diversen Abteilungen hätte auch auf der kommunalen Ebene erfolgen müssen. Das ist aber in den seltensten Fällen passiert". Dafür sei aber die Integration von Fachpolitiken im Regionalausschuß und in den Arbeitsausschüssen recht weit gediehen.

3.5. Gesellschaftliche Kooperation

Ein wichtiges Charakteristikum der ostwestfälisch-lippischen Umsetzung der Landesvorgaben liege "in der Breite der Repräsentanz". "In Ostwestfalen-Lippe haben wir seit Beginn dieser Politik eine breite Zusammensetzung der Regionalkonferenz". Dadurch unterscheide sich die ostwestfälisch-lippische Vorgehensweise von den Initiativen anderer Regionen.

Im Rückblick erweise es sich als richtig, die regionalisierte Strukturpolitik mit einer möglichst "breiten Repräsentanz" aufzubauen. Dies habe "einen Stimmungswechsel" ausgelöst, der durch "die Arbeit am regionalen Entwicklungskonzept kommt". Die regionalisierte Strukturpolitik hat "hier eine relativ breite Basis, ... alle sind dabei, ... die Kreise, Gemeinden, Städte, die politisch Verantwortlichen in den Parteien, die Verwaltung, die Hochschulen... Die regionalisierte Strukturpolitik hat neue Berührungen geschaffen... Jetzt redet der aus Herford mit dem aus Höxter".

Allerdings bezieht sich die gesellschaftliche Beteiligung vornehmlich auf die etablierten organisierten Interessen. Neben den politischen Parteien und den Kommunen und Kreisen sind vor allem die Industrie- und Handelskammern, die Gewerkschaften und die Hochschulen in den Arbeitsausschüssen, die für sie jeweils von besonderer Relevanz sind, und im Regionalausschuß vertreten. Daneben sind aber auch einige (wenige) fachlich ausgewiesene Einzelpersonen in den Arbeitsausschüssen, die aufgrund ihrer ehrenamtlichen Mitarbeit in gesellschaftlichen Organisationen (beispielsweise in einem Kunstverein) Profil und Bekanntheit gewonnen haben.

3.6. Vertikale Kooperation

In praktisch allen Interviews wurde die zentrale Rolle des Regierungspräsidenten herausgestellt. Der Regierungspräsident sei "eine Art Gallionsfigur" in dem angelaufenen Prozeß der Regionalisierung in OWL geworden. Der Regierungspräsident sei ein "Glücksfall" für diesen Politikansatz gewesen. Nur vereinzelt wurde die dominierende Rolle des Regierungspräsidenten problematisiert. Mehrfach wurde herausgestellt, daß es dem Regierungspräsidenten gelungen sei, allen relevanten Kräften der Region zu vermitteln, wie "wichtig vor allem die Identifikation mit der Region" sei. "Wohl ausgehend von der Feststellung, daß die Region keine

positiv besetzte Vorstellungswelt vorweisen konnte", habe der Regierungspräsident die Initiative ergriffen und den Prozeß der Regionalisierung eingeleitet. "OWL ist schließlich eine Kunstregion, die keine gemeinsame Geschichte und keine gemeinsame Tradition hat". Der Regierungspräsident sah in der Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts die "Chance, daß sich die Region selbst darstellen kann".

3.7. Integration von Fachpolitik auf Landesebene

In mehreren Interviews wurde die Forderung der Region nach einer Verbesserung der inter-ministeriellen Koordination unterstrichen. Geboten sei eine Selbstbindung der Landesregierung, die verhindere, daß jene Ansätze integrierter Politik, die aus den Regionen kommen, von der Ministerialbürokratie wieder unterlaufen werden. Die Interviewpartner vertraten überwiegend die Meinung, daß die "fachliche Integration", also die Zusammenführung verschiedener Politikfelder, "in den Regionen geleistet werden sollte". Der Landesregierung komme dann aber die Aufgabe zu, die regionalen Entwicklungskonzepte aufzugreifen und in die Landespolitik zu übersetzen.

3.8. Zusammenfassende Einschätzung der intraregionalen Prozesse

Der überwiegende Teil der Gesprächspartner war mit dem Verlauf der regionalisierten Strukturpolitik in OWL sehr zufrieden. Die Fortschritte in der regionalen Zusammenarbeit, die sich über die Regionalkonferenzen, den Regionalausschuß und die Arbeitsgruppen ergeben haben, werden als beachtlich eingestuft. Das Klima der Zusammenarbeit habe sich deutlich verbessert. "Die Region hat den Beweis erbracht, daß sie handlungsfähig ist". Der Regionalausschuß habe eine größere Affinität ergeben" bzw. "ein regionales Bewußtsein vermittelt". Das "regionale Element war auf einmal verbindend" und "lokale Begrenzungen konnten überwunden werden". Zwar sei nicht zu verkennen, daß zahlreiche spezifische Fragen", die im Regionalausschuß behandelt wurden, "von dem Regierungspräsidenten in die Runde gebracht wurden", die Bereitschaft zur regionalen Sicht der Dinge sei aber deutlich gestiegen. Ungeachtet der offenen Zukunft der Regionalisierungspolitik sei nach den bisherigen Erfahrungen "eine starke Veränderung des Atmosphärischen" festzustellen. Auch "in kontroversen Bereichen" sei die Zusammenarbeit erfreulich konstruktiv verlaufen.

Alle Gesprächspartner gaben an, daß die Anfangsphase der regionalisierten Strukturpolitik in OWL "durch die Projekte, die das Land fördern sollte, motiviert war". "Ohne die Initiativen des Landes wären wir nicht so weit". Entscheidend für den Aufbruch der Region sei "die schnelle Einsicht" gewesen, daß "nur über Kooperation an die Landesgelder zu kommen ist". Die Regionalisierung habe dann aber eine Eigendynamik entwickelt. Es habe nur kurze Zeit gedauert, bis in den Arbeitsausschüssen "die eigenen Kräfte im Mittelpunkt der Diskussion standen". Allen Beteiligten sei recht schnell klar geworden, daß selbst bei einer Unterstützung von außen die eigenen Kräfte den Ausschlag für die regionale Entwicklung geben.

Da nun mittlerweile ohnehin keine üppige Unterstützung durch die Landesregierung in Form von Projektbewilligungen zu erwarten sei, habe sich die Arbeit auf die Binnenkoordination der Region konzentriert; "es gibt hier vergleichsweise wenig Interessendruck nach außen". "Die Akteure merken nun, daß es zahlreiche Aufgaben gibt, die nur gemeinsam zu lösen sind". Die Regionalisierungspolitik habe in OWL "bei der Umfeldberücksichtigung erhebliche Fortschritte gemacht"; "man sieht jetzt mehr die regionalen Zusammenhänge". "Wir brauchen neue Strukturen, wir brauchen neue Institutionen". "Die Komplexität der politischen Entscheidungsprozesse" erfordere "eine Bündelung auf der regionalen Ebene".

Die Interviewpartner betonen die positiven Effekte einer "Verschiebung des Bewußtseins", der durch die Regionalisierungspolitik bewirkt worden sei. "Das Denken verändert sich". Die regionale Dimension sei "gegenüber dem Kirchturmsdenken aufgewertet" worden. Wichtig sei dabei vor allem, daß "sich auch das Bewußtsein der Beschlußbürger" (Kommunalpolitiker und Kommunalverwaltung) in diesem Sinne verändert habe. "Die Regionalisierungspolitik war dabei ein ganz wichtiger Punkt, die hatte die Anstoßfunktion". Aufgrund der erreichten Eigendynamik wird der These, daß die regionalisierte Strukturpolitik zum Scheitern verurteilt sei, wenn die regionale Kooperation nicht mit finanziellen Zuwendungen honoriert werde, von dem überwiegenden Teil der Gesprächspartner heftig widersprochen: "Die These "Ohne Moos nichts los" trifft für Ostwestfalen-Lippe nicht zu".

4. Eigene Bewertung und Schlußfolgerungen

4.1. Sachliche Qualität des regionalen Entwicklungskonzepts

Dank der intensiven Zuarbeit ist das Konzept in seinen analytischen Teilen recht differenziert. Die Verfasser haben sich offensichtlich darum bemüht, keine "Datenfriedhöfe" anzulegen. Neben den wichtigsten Informationen der amtlichen Statistik fließen auch zahlreiche Hintergrundinformationen der regionalen Experten in das Konzept ein, was eine Einschätzung der regionalspezifischen Stärken und Schwächen wesentlich erleichtert. Das ostwestfälisch-lippische Regionalkonzept verzichtet bewußt auf eine Auflistung von Projektanträgen ("Wunschzettel") an die Landesregierung; es konzentriert sich vielmehr auf strukturpolitische Empfehlungen, die sich an die Akteure der Region, also nach "innen" richten. Das regionale Entwicklungskonzept beschränkt sich naturgemäß auf Empfehlungen, auf die sich die beteiligten Akteure verständigen konnten (Konsensprinzip). Gleichwohl enthält es zahlreiche Innovationen, die nicht zuletzt dem Sachverhalt geschuldet sind, daß sich die beteiligten Akteure in den Arbeitsgruppen und im Regionalaus-schuß sorgfältig um Kompromisse bemüht haben. Dadurch wurde es möglich, den Bereich des Kompromißfähigen gegenüber den Streitpunkten recht groß zu halten. In einzelnen bislang kontroversen Einzelfragen konnte im Zuge der Formulierung des Konzepts sogar ein "Durchbruch" erzielt und eine Kompromißformel gefunden werden (z.B. im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur).

4.2. Entscheidungsstrukturen und -verfahren

Die organisatorische Umsetzung der Regionalisierung entspricht den Besonderheiten der Region Ostwestfalen-Lippe. Da hier der Regierungsbezirk und die Region im räumlichen Zuschnitt deckungsgleich sind, konnte der Regierungspräsident problemlos eine Führungsrolle übernehmen. Die starke Stellung des Regierungspräsidenten sowie die Anbindung des Regionalisierungsprozesses an den Bezirksplanungsrat haben die auch in Ostwestfalen-Lippe formulierten ordnungspolitischen Vorbehalte gegen das Verfahren weitgehend entkräften können. Die ausgewogene Zusammensetzung des Regionalausschusses und der Arbeitsgruppen haben der Regionalisierung zusätzlich "Legitimation via Sachkompetenz" vermitteln können.

4.3. Interkommunale Kooperation

Die intensiven Diskussionen über das regionale Entwicklungskonzept haben zumindest den Akteuren, die sich an der Formulierung des Konzepts beteiligt haben, deutlich werden lassen, daß in zahlreichen Politikbereichen, die bislang in der kommunalen Alleinzuständigkeit lagen, erhebliche Kosteneinsparungen oder Qualitätsverbesserungen realisiert werden könnten, wenn sich die Kommunen zu einer Zusammenarbeit entschließen könnten (z.B. in den Bereichen Öffentlicher Nahverkehr, Kultur, Entsorgung, Marketing). Allerdings ist bei den Regionalkonferenzen auch deutlich geworden, daß viele kommunale Politiker und Verwaltungskräfte den horizontalen Kooperationsbedarf zwischen den Kommunen noch nicht recht nachvollziehen und Vorbehalte gegenüber einer interkommunalen Kooperation äußern. Hier zeichnet sich in der Umsetzung der OWL-Verbund-GmbH ein inter-kommunales Führungsproblem ab.

4.4. Integration von Fachpolitik auf regionaler Ebene

Die Integration von Fachpolitik innerhalb der Kommunen ist in den Interviews als defizitär eingestuft worden. Gleichwohl sind in dem Entwicklungskonzept für die regionale Ebene Anknüpfungspunkte für eine "ganzheitliche" Politik formuliert worden, die Wirtschafts-, Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Technologiepolitik und andere Politikfelder zusammenführt. Sofern sich die Leitlinien des Entwicklungskonzepts auch in der Umsetzung durchhalten lassen, ergeben sich zahlreiche Anlässe, die eingefahrenen Beschränkungen sektoral fragmentierter Politik zu überwinden.

4.5. Gesellschaftliche Kooperation

Werden im Hinblick auf die Einbindung gesellschaftlicher Interessen und Interessenorganisationen inklusive und exklusive Strategien der Regionalisierung unterschieden, dann gehört Ostwestfalen-Lippe gewiß zu jenen Regionen, die eine "breite Repräsentanz", also eine inklusive Strategie gewählt haben. Im Zeitablauf

ist die Anzahl der einbezogenen Kreise ständig erweitert worden. Allerdings ist im Hinblick auf die Beteiligung von "Sozialinteressen" (z.B. Wohlfahrtsverbände, Gleichstellungsbeauftragte) festzuhalten, daß diese "Öffnung" auch in Zusammenhang mit den Vorgaben der Landesregierung stand, die eine Beteiligung dieser Interessenträger ausdrücklich wünschte.

4.6. Vertikale Kooperation

Ob und inwieweit sich durch das vorliegende Entwicklungskonzept die Kooperation zwischen der Region Ostwestfalen-Lippe und dem Land Nordrhein-Westfalen verbessern wird, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht feststellen. Diese Frage wird in erster Linie durch das Verhalten der Landesregierung beantwortet werden. Sofern sie den Anregungen folgt, die in dem Entwicklungskonzept festgeschrieben wurden, und sofern sie die Region bei der Umsetzung des Konzepts unterstützt, dürfte damit ein großer Fortschritt in der vertikalen Kooperation erreicht werden.

Allerdings wäre eine Unterstützung der Landesregierung gerade im Fall von Ostwestfalen-Lippe zwar sicherlich hilfreich, aber letztlich nicht erfolgsentscheidend. Das Konzept wendet sich in erster Linie an die Region und nicht an die Landesregierung. Von daher wird auch in der weiteren Praxis der Politik in der Region darüber entschieden, ob mit dem Konzept eine Qualitätssteigerung der Strukturpolitik erreicht werden kann.

Die Intensität der (konzeptionellen) Abstimmung zwischen dem Regierungspräsidium und den Kreisen und Kommunen hat sich durch die Regionalisierungspolitik auf jeden Fall verbessert. Es drängt sich sogar der Eindruck auf, daß das Regierungspräsidium den beteiligten Führungskräften aus den Kommunen und Kreisen mit der Regionalisierungspolitik seine "regionale Sicht der Dinge" vermitteln und dadurch die (längst überfällige) Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation erhöhen konnte – zumindest bei jenen Personen, die an der Formulierung des mittelfristigen Entwicklungskonzepts für Ostwestfalen-Lippe beteiligt waren.

4.7. Integration von Fachpolitik auf Landesebene

Offen bleiben muß hier die Frage, ob mit der Vorlage eines regionalen Entwicklungskonzeptes für Ostwestfalen-Lippe die Integration von Fachpolitik auf Landesebene, soweit sie Ostwestfalen-Lippe betrifft, erreicht werden kann. Dies wird davon abhängen, wie das Konzept auf Landesebene "verwertet" und bei den Entscheidungen über strukturelle Fragen berücksichtigt wird. Die Region hat zumindest einen ersten Beitrag für eine Abstimmung zwischen den Ministerien geleistet.

4.8. Zusammenfassende Einschätzung der intraregionalen Prozesse

Die Situation in Ostwestfalen-Lippe stellt sich heute anders dar als noch vor drei Jahren. Das in früheren Untersuchungen¹² konstatierte Defizit an Kooperation der regionalen Akteure ist mittlerweile weitgehend behoben. Diese positive Einschätzung bezieht sich weniger auf die Projekte, die im Rahmen der ZIN-Runden auch in dieser Region auf den Weg gebracht worden waren. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen von der kommunalen Wirtschaftsförderung, den Kammern und Gewerkschaften bis hin zu den Hochschulen hat sich zwar auch bei der Umsetzung dieser Projekte verbessert, dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Umsetzung bei einigen Projekten noch erhebliche Probleme bestehen. Die positive Einschätzung gründet sich vielmehr auf den Prozeß der Erstellung eines regionalen Entwicklungskonzepts. Ostwestfalen-Lippe hat hier eine wegweisende Handlungsfähigkeit zumindest im konzeptionellen Bereich gezeigt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die Zusammenarbeit der regionalen Akteure auch in der Umsetzung bewährt.

Zwar ist mit der Vereinbarung der Gebietskörperschaften über die Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft zur Vorbereitung eines Ostwestfalen-Lippe-Verbundes in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ein erster und sicherlich wichtiger Schritt der Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzeptes vollzogen worden. Ostwestfalen-Lippe hat damit eine neue organisatorische Struktur gefunden. Ob und inwieweit es der Arbeitsgemeinschaft jedoch gelingen wird, die anvisierte OWL-Verbund-GmbH tatsächlich zu gründen und mit den vorgesehenen Aufgaben zu betrauen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt völlig offen. Das gewählte Prozedere macht aber zumindest deutlich, wo ein folgenreicher Engpaß der Regionalisierungspolitik liegt: Der Dreh- und Angelpunkt einer regionalisierten Strukturpolitik, deren Maßnahmen in den sachlichen Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaften hineinreichen, ist auf die Bereitschaft der Gebietskörperschaften angewiesen, sich "freiwillig" auf eine regionale Einbindung einzulassen.

¹² Vgl. A. Klönne u.a., Institutionen regionaler Technikförderung. Opladen 1991.

Literaturverzeichnis

- Abelshauser, W., Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. München 1984.
- Abelshauser, W., Wirtschaft und Politik: Die Ausgangsbedingungen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft nach 1945. In: L. Bußmann (Hrsg.), S. 59ff.
- Abelshauser, W., Wirtschaft, Staat und Arbeitsmarkt 1914-1945. In: W. Köllmann und D. Petzina (Hrsg.) u.a., Das Ruhrgebiet. Band 1. Düsseldorf 1990.
- Abromeit, H. und Jürgen, U. (Hrsg.), Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns. Berlin 1992.
- Adam, D. u.a., Integration und Flexibilität – Eine Herausforderung für die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden 1989.
- Alemann, U. v. (Hrsg.) u.a., Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990.
- Bade, F.J., Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen. Berlin 1987.
- Bandemer, S. v. u.a., Prospects of Anthropocentric Production Systems: West German Report. Gelsenkirchen 1991.
- Barkhoven, A.F., The Completion of the Common Market in 1992: Macro-Economic Consequences for the European Community. (CPB Research Memoranda, no. 56.) Den Haag 1989.
- Bea, F.X. u.a., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Stuttgart/New York 1985.
- Behrens, K.C., Allgemeine Standortbestimmungslehre. Köln 1961.
- Bell, D., Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt und New York 1975.
- Beyme, K. v., Die vergleichende Politikwissenschaft und der Paradigmawechsel in der politischen Theorie. "Politische Vierteljahresschrift", Wiesbaden, Jg. 31 (1990), S. 457ff.
- Bianchi, P. and De Giovanni, D., New Trends in Industrial and Economic Development in Europe. "International Spectator", Rom, vol. 26 (1991), no. 1, S. 87ff.
- Blümle, G., Wettbewerb und Wirtschaftswachstum. "List-Forum", Düsseldorf, Band 15 (1989), S. 311ff.

- Bochum, U. und Meißner, H.-R., Das Euro-Flexible Unternehmen. Produktionsverflechtung, Logistiksysteme und neue Standorte im Binnenmarkt. (FAST-Studien, Nr. 11.) Berlin 1989.
- Boldt, H. und Lhotta, R., Nordrhein-Westfalen. In: F. Esche und J. Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer. Frankfurt am Main und New York 1990, S. 309ff.
- Brand, D., Advanced Experiences in European Case Studies of Anthropocentric Production Systems. Prepared on Behalf of FAST for the Int. Conference Production Technologies, Social Organization and Competitiveness. Gelsenkirchen, 24. bis 27.9.1990.
- Brander, S., Die DDR als Investitionsstandort aus der Sicht westdeutscher Unternehmen. "Ifo-Schnelldienst", München, Jg. 1990, Nr. 26/27, S. 9ff.
- Brödner, P., Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik. Berlin 1986.
- Brödner, P., The Shape of Future Technology. Berlin und Heidelberg 1989.
- Brugger, E.A., Endogene Entwicklung: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität". "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1984, Heft 1/2.
- Brugger, E.A., Regionale Innovationsprozesse und Innovationspolitik. Diessenhofen 1984.
- Brune, R. und Köppel, M., Wachstumssensibilität und Preisempfindlichkeit – Zur wirtschaftlichen Konstitution Nordrhein-Westfalens. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 33 (1982), S. 239ff.
- Burdack, H., Nordrhein-Westfalen in Zahlen. Daten und Analysen. Köln 1990.
- Bußmann, L. (Hrsg.), Die Wirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. (Schriftenreihe der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Band 4.) Köln 1988.
- Butzin, B., Regionaler Entwicklungszyklus und Strukturwandel im Ruhrgebiet. Ansätze zur strukturellen Erneuerung? Manuskript, Münster 1990.
- Butzin, B., Strukturwandel im Ruhrgebiet. Zum Entstehungs- und Wirkungszusammenhang der Krise. In: E. Köhler und N. Wein (Hrsg.), S. 302.
- Carmona-Schneider, J., Auswahlbibliographie zum Thema "Räumliche Wirkungen des EG-Binnenmarktes". "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1989, S. 663ff.
- Castles, F. u.a. (Eds.), Managing Mixed Economies. Berlin und New York 1988.
- Coates, D.H.J. (Ed.), The Economic Decline of Modern Britain. Brighton 1988.
- Commission of the European Communities (Ed.), The Contribution of Infrastructure to Regional Development. Luxemburg 1986.

- Commission of the European Communities – Directorate for Economic and Financial Affairs (Ed.), *Economic implications of German Economic and Monetary Unification (GEMU). A first tentative evaluation.* Brüssel 1990.
- Contractor, F.J. and Lorange, P. (Eds.), *Cooperative Strategies in International Business.* Lexington, MA, und Toronto 1988.
- Cornelsen, D. u.a., *Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.* (DIW-Sonderheft, Nr. 138.) Berlin 1983.
- Danielczyk, R., *Gibt es im Ruhrgebiet eine "postfordistische Regionalpolitik"? "Geographische Zeitschrift" (Sonderdruck), Stuttgart, Jg. 80 (1992), Heft 2, S. 84ff.*
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) [I], *Die Bilanz des Zahlungsverkehrs der Bundesrepublik Deutschland mit der Deutschen Demokratischen Republik. "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Frankfurt, Jg. 42 (1990), Heft 1, S. 13ff.*
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) [II], *Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1990. "Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Frankfurt, Jg. 42 (1990), Heft 12, S. 38f.*
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1987.* Berlin 1987.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Innerdeutscher Handel: Expansionsmöglichkeiten wirklich nutzen! (Bearb.: H. Lambrecht.) "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 56 (1989), S. 95ff.*
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Regionale Aspekte des Marktes für Umweltschutzgüter. (Bearb.: M. Gornig.) "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 57 (1990), S. 36ff.*
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Tendenzen des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen. (Bearb.: E. Schulz.) "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 55 (1988), S. 515ff.*
- Dierkes, M. und Zimmermann, K. (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Bundesrepublik. Leistungsfähigkeit und Zukunftsperspektiven.* Frankfurt und New York 1990.
- Döhrn, R. [I], *Der europäische Binnenmarkt – Eine Bestandsaufnahme und Überlegungen zu den Chancen und Risiken für Nordrhein-Westfalen. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 40 (1989), S. 149ff.*
- Döhrn, R. [II], *Das Ruhrgebiet im europäischen Binnenmarkt – Einige Überlegungen aus struktureller Sicht. (RWI-Papiere, Nr. 23.) Essen 1991.*
- Döhrn, R. und Hamm, R., *Wirkungen des EG-Binnenmarktes auf Regionen mit spezifischer Charakteristik – Altindustrielle Regionen in zentraler Lage: Das Beispiel Ruhrgebiet. In: F. Franzmeyer (Hrsg.), S. 85ff.*

- Doleschal, R., Die Entwicklung der Automobilindustrie und die Perspektiven der NRW-Automobil-Zulieferindustrie. In: J. Hilbert u.a. (Hrsg.).
- Effenberger, H. und Weidlich, H.-G., Situation und zukünftige Entwicklungen bei der Kraftwerkstechnik in der DDR. "Brennstoff-Wärme-Kraft. Zeitschrift für Energietechnik und Energiewirtschaft", Düsseldorf, Bd. 42 (1990), S. 480ff.
- Engelhardt, W. [I], Erscheinungsformen und absatzwirtschaftliche Probleme von Angebots- und Nachfrageverbunden. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Opladen, Jg. 28 (1976), S. 78ff.
- Engelhardt, W.H. [II], Dienstleistungsorientiertes Marketing – Antwort auf die Herausforderung durch neue Technologien. In: D. Adam u.a., S. 284ff.
- Engelhardt, W.H. und Kleinaltenkamp, M., Strategische Planung I. (Lehrbrief für das Weiterbildende Studium "Technischer Vertrieb" der FU Berlin.) Berlin 1990.
- Engelhardt, W.H. und Günter, B., Investitionsgütermarketing. Stuttgart u.a. 1981.
- Ewers, H.-J. u.a., Innovationsorientierte Regionalpolitik. (Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Band 06.042.) Bonn 1980.
- Ewers, H.-J. u.a., Wirkungen des Einsatzes computergestützter Techniken in Industriebetrieben. Berlin und New York 1990.
- Faust, K. und Schedl, H., Internationale Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Anpassungserfordernisse. Ergänzungsband zum Ifo-Strukturbericht 1983. München 1984.
- Fels, G. und Schmidt, K.D., Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. (Kieler Studien, Nr. 166.) Tübingen 1980.
- Fourastie, J., Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts. Köln 1954.
- Franzmeyer, F. (Hrsg.), Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt. (DIW-Sonderhefte, Nr. 146.) Berlin 1991.
- Friedrichs, J., Häussermann, H. und Seibel, W. (Hrsg.), Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Opladen 1985.
- Fritzsche, B. u.a., Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik 1991 bis 1994. "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 71 (1991), S. 19ff.
- Fröbel, F. u.a., The New International Division of Labour. Structural Unemployment in Industrialized Countries and Industrialisation in Developing Countries. London u.a. 1980.
- Fröhlich, E. und Pichler, J.H., Werte und Typen mittelständischer Unternehmen. Berlin 1988.
- Fürst, D., Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. (Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1.) Baden-Baden 1987.

- Gebhardt, H. u.a., Finanzhilfen der Bundesrepublik für die DDR: Umfang, Formen, Wirkungen. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 40. (1989), S. 344ff.
- Geissler, H., Die Neue Soziale Frage. Freiburg 1976.
- Geppert, K. u.a., Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren – eine vergleichende Analyse. (Beiträge zur Strukturforchung, Heft 94.) Berlin 1987.
- Gershuny, J.I., Die Ökonomie der post-industriellen Gesellschaft. "Futures", Guildford, MI, vol. 1 (1981), S. 3ff.
- Gerstenberger, W., Grenzen fallen – Märkte öffnen sich. Die Chancen der deutschen Wirtschaft am Beginn einer neuen Ära. "Ifo-Schnelldienst", München, Jg. 1990, Nr. 28, S. 20f.
- Gerstenberger, W., Der Dienstleistungsbereich im Spannungsfeld divergierender Kräfte. "Allgemeines Statistisches Archiv", Göttingen, Jg. 71 (1987).
- Gerstenberger, W., Wettbewerbstätige Strukturen gestatten Expansionspolitik. Strukturberichterstattung 1987. Kernbericht. (Ifo-Schriftenreihe, Band 120.) Berlin und München 1987.
- Gordon, R., Innovation, Cultures of Learning and Modes of Flexible Production: U.S., Europe and Japan. Paper prepared for the International Conference on Industrial Culture and Human-Centered Systems, Tokyo, May 14-17, 1990.
- Grabher, G. [I], The Weakness of Strong Ties. The Ambivalent Role of Inter-Firm Cooperation in the Decline and Reorganization of the Ruhr. Paper Presented to the Workshop on the Socio-Economic of Interfirm Cooperation, Social Science Center. Berlin 1990.
- Grabher, G. [II], Unternehmensnetzwerke und Innovation. Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Groß- und Kleinunternehmen im Zuge der Umstrukturierung der Stahlindustrie (Ruhrgebiet) und der Chemischen Industrie (Rhein/Main). Überlegungen zu einem Forschungsprojekt. Manuskript, Berlin 1988.
- Gretschmann, K. u.a., Neue Technologien und soziale Sicherung. Opladen 1989.
- Griffith, D.A. and Lea, A.L. (Ed.), Evolving Geographical Structures. The Hague u.a. 1983.
- Grosser, D. u.a., Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung. Stuttgart u.a. 1988.
- H. Heinelt und H. Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel u.a. 1991.
- Haake, K., Strategisches Verhalten in europäischen Klein- und Mittelunternehmen. Berlin u.a. 1987.
- Hahne, U., Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale. München 1985.

- Håkansson, H. (Ed.), *International Marketing and Purchasing of Industrial Goods: An Interaction Approach*. Chichester 1982.
- Håkansson, H. and Johanson, J., Formal and Informal Cooperation Strategies in International Industrial Networks. In: F.J. Contractor and P. Lorange (Eds.), S. 369ff.
- Hamm, R. [I], Wirkungen des EG-Binnenmarktes auf Regionen mit spezifischer Charakteristik – Altindustrielle Regionen in zentraler Lage: Das Beispiel Ruhrgebiet. In: F. Franzmeyer (Hrsg.), S. 85ff.
- Hamm, R. [II], Der Warenhandel Nordrhein-Westfalens mit den neuen Bundesländern. – Eine Analyse mit Folgerungen zur Konstitution der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 42 (1992), S. 223ff.
- Hamm, R. [III], Ein ökonometrisches Modell zur Erklärung der sektoralen Produktionsentwicklung im Ruhrgebiet. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 39 (1988), S. 153ff.
- Hamm, R. und Schneider, H.K., Wirtschaftliche Erneuerung im Ruhrgebiet – zum Umstrukturierungsproblem altindustrieller Ballungsräume. "List Forum", Düsseldorf, Jg. 14, S. 169ff.
- Hamm, R. und Wienert, H., Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 48.) Berlin 1990.
- Hayek, F.A., *Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze*. Freiburg 1969.
- Heilemann, U. [I], Comments on Session II (3). In: J. Longair (Ed.), S. 75ff.
- Heilemann, U. [II], Christmas in July? The Economics of German Unification Reconsidered. (RWI-Papiere, Nr. 27.) Essen 1991.
- Heilemann, U. and Hillebrand, B., The German Coal Market after 1992. "Energy Journal", Toronto, vol. 13 (1992), erscheint demnächst.
- Heinze, R.G. und Voelzkow, H. [I], Kommunalpolitik und Verbände: Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: H. Heinelt und H. Wollmann (Hrsg.), S. 187ff.
- Heinze, R.G. und Voelzkow, H. [II], Inszenierter Korporatismus. Politische Rahmenbedingungen des Ruhrgebietes der Zukunft. (Arbeitspapier 2/91 des Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung der Ruhr-Universität Bochum.) Bochum 1991.
- Heinze, R.G. und Voelzkow, H. [III], Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen 1992.
- Heinze, R.G. und Völzkow, H. [IV], Entwicklung und Perspektiven des Dienstleistungssektors in Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen 1990.

- Heinze, R.G. und Voelzkow, H. [V], Subsidiarität und Binnenmarktintegration: Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik. In: U. v. Alemann (Hrsg.) u.a., S. 252ff.
- Hertel, J., Warenverkehr mit der Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost) 1989. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart, Jg. 1990, S. 335ff.
- Hesse, J.J. (Ed.), Regional Structural Change and Industrial Policy in international Perspective. Baden-Baden 1988.
- Hilbert, J. und Sperling, H.J., Die kleine Fabrik – Beschäftigung, Technik und Arbeitsbeziehungen. München und Mering 1990.
- Hilbert, J. u.a. (Hrsg.), Können Konkurrenten Partner sein? Chancen und Schwierigkeiten neuer zwischenbetrieblicher Kooperationsformen. Erscheint demnächst.
- Hillebrand, B. u.a., Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für Energie auf Verbraucher und Energiewirtschaft in der Bundesrepublik. (Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 1.) Essen 1991.
- Hirsch-Kreinsen, H. u.a., Einstieg in die rechnerintegrierte Produktion. Alternative Entwicklungspfade der Industriearbeit im Maschinenbau. Frankfurt und New York 1990.
- Hirschman, A.O., Engagement und Enttäuschung – Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. (suhrkamp taschenbuch wissenschaft, Nr. 729.) Frankfurt a.M. 1988.
- Hist, P. and Zeitlin, J. (Eds.), Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors. Oxford u.a. 1989.
- Hoffmann, K. and Kaplinsky, R., Driving Force. The Global Restructuring of Technology, Labour and Investment in the Automobile and Components Industries. San Francisco und London 1988.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Schwellenländer in der Weltwirtschaft. München 1984.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wettbewerbsfähige Strukturen gestalten Expansionspolitik. Strukturberichterstattung 1987. Kernbericht. Berlin und München 1987.
- IG-Metall (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Alternativen. Soziales Wirtschaften durch solidarisches Handeln. Köln 1988.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.), Die ostdeutsche Wirtschaft 1990/91 – Trends und Perspektiven. Berlin 1990.
- Italianer, A., 1992, Hype or Hope: A Review. (Economic Papers, no. 77.) Brüssel 1988.
- Jablonski, H.W., Neue Technik gestalten. Frankfurt 1985.

- Jarillo, C.J. and Ricart, J.E., Sustaining Networks. "Interfaces", Providence, RI, vol. 17 (1987), S. 82ff.
- Jens, U., Die weltwirtschaftliche Herausforderung. Strukturwandel und zukunftsorientierte Strukturpolitik im industriellen Sektor. Baden-Baden 1986.
- Johanson, J. and Mattson, L.-G., Interorganizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach compared with the Transaction-Cost Approach. "Studies of Management and Organization", vol. 17 (1987), S. 34ff.
- Johanson, J. and Mattson, L.-G., Marketing Investments and Market Investments in Industrial Networks. "International Journal of Research in Marketing", vol. 20 (1985), S. 185ff.
- Junne, G., Chancen für eine Reregionalisierung der Politik. In: U. von Alemann u.a. (Hrsg.), S. 376.
- Jürgens, U. u.a., Moderne Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Länder- und Konzernvergleich. Berlin und Heidelberg 1989.
- Jürgens, U. und Krumbein, W. (Hrsg.), Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich. Berlin 1991.
- Kaiser, K.-H., Industrielle Standortfaktoren. Berlin 1979.
- Karl, H. und Nienhaus, V., Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse. Bonn 1989.
- Karr, W. u.a., Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Stuttgart u.a., Jg. 20 (1987), S. 197ff.
- Kidd, P. u.a., Organisation, People and Technology in European Manufacturing. CEC FAST. Cheshire Henbury 1990.
- Klemmer, P. [I], Adaption Problems of Old Industrial Areas: The Ruhr Area as an Example. In: J.J. Hesse (Ed.), S. 511ff.
- Klemmer, P. [II], Die Wiedervereinigung und Nordrhein-Westfalen. (RUFIS-Beiträge, Nr. 2/1990.) Bochum 1990.
- Klemmer, P., Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik. "Raumforschung und Raumordnung", Köln, Jg. 43 (1985), S. 147ff.
- Klemmer, P. und Schrumpf, H., Probleme einer ökonomischen Umstrukturierung der DDR aus regionalpolitischer Sicht. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 117ff.
- Klönne, A. u.a., Institutionen regionaler Technikförderung. Opladen 1991.
- Kloten, N., Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969-1974). In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975. Frankfurt 1976.

- Knieper, O. und Schmidt, H.W., Probleme der Neuorientierung und Umstrukturierung der Energiewirtschaft in der DDR. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 29ff.
- Köhler, E. und Wein, N. (Hrsg.), Natur- und Kulturräume. Ludwig Hempel zum 65. Geburtstag. Paderborn 1987.
- Köllmann, W. und Petzina, D. u.a. (Hrsg.), Das Ruhrgebiet. Band 1. Düsseldorf 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) [I], Europas Zukunft – Binnenmarkt 1992. (Europäische Wirtschaft, Nr. 35.) Brüssel 1988.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.) [II], Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt: Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten. (Europäische Wirtschaft – Soziales Europa, Sondernummer 1990.) Brüssel 1990.
- Koslowski, P. u.a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik. Tübingen 1983.
- Kronenwett-Löhrlein, E., Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen – Rückblick auf die achtziger Jahre. (Jahrbuch "Arbeit und Technik".) Bonn 1990, S. 299ff.
- Krug, W., Nord-Süd- und Stadt-Land-Gefälle in der Sozialhilfedichte der Bundesrepublik Deutschland. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1987, S. 527ff.
- Kruse, H. (1990). Reform durch Regionalisierung – Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft. Frankfurt und New York 1990.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1988. Düsseldorf 1988.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Entwicklungsprogramm Ruhr. Düsseldorf 1968.
- Läpple, D., Trendbruch in der Raumentwicklung. Auf dem Weg zu einem neuen industriellen Entwicklungstyp? "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1986, S. 909ff.
- Lehner, F., Production, Technologies, Sozial Organisation and Competitiveness. Report for the FAST-Programme of the Commission of the European Community. Gelsenkirchen 1991.
- Lehner, F. u.a. [I], Das Zukunftstechnologie-Programm des Landes Nordrhein-Westfalen – Eine Evaluationsstudie. Bochum 1989.
- Lehner, F. u.a. [II], Die Bedeutung der Ruhrkohle AG für die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebietes. Bochum 1988.
- Lehner, F. u.a. [III], Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbauzulieferindustrie. Bochum 1989.

- Lehner, F. u.a. [IV], Industrielle Netzwerke, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Gelsenkirchen 1990.
- Lehner, F. u.a. [V], Steinkohlenbergbau und wirtschaftliche Entwicklung in der Region Ibbenbüren. Bochum 1990.
- Lehner, F. u.a. [VI], Die Entwicklung arbeitsorientierter CIM-Systeme in Europa. (Jahrbuch "Arbeit und Technik".) Bonn 1991.
- Lehner, F. und Nordhause-Janz, J., Die Politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik. In: M.G. Schmidt, S. 38ff.
- Lesage, A. and Rochefordière, C. de la, Industrial Impact of the European Single Market. The Case of the Walloon Region. (Bulletin de l'IRES, no. 124.) Louvain 1988.
- Linhart, D., Prospects of Anthropocentric Production Systems. French Report. A Report under the Fast Programme. Paris 1990.
- Lippe, P. v.d., Probleme des statistischen Ost-West-Vergleichs unter besonderer Berücksichtigung der Sozialproduktsrechnung. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 39 (1988), S. 1ff.
- Longair, J. (Ed.), Regional Integration in the World Economy: Europe and North America. (The Conference Board of Canada Report 64-90.) Ottawa 1990.
- Lüder, K. und Küpper, W., Unternehmerische Standortplanung und regionale Wirtschaftsförderung. Göttingen 1983.
- Lundvall, B.-Å., Product Innovation and User-Producer Interaction. Aalborg 1985.
- Maier, H.E., Modell Baden-Württemberg. (IIM/LMP-discussion paper, no 87-10a.) Berlin 1987.
- Malecki, E.J., Product Cycles, Innovation Cycles and Regional Economic Change. "Technological Forecasting and Social Change", New York, vol. 19 (1981), S. 291ff.
- Matzner, E., Perspektiven der regionalen Strukturpolitik. In: IG-Metall (Hrsg.).
- Meffert, H., Marketing. 7. Auflage, Wiesbaden 1986.
- Michel, D., Regionale Verschiebungen der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzgewichte in Nordrhein-Westfalen. "Raumforschung und Raumordnung", Jg. 46 (1988), S. 248ff.
- Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie in einem Industrieland. Düsseldorf 1989.
- Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [I], Pressekonferenz vom 30.04.1990.

- Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) [II], Bericht der Kommission Montanregion des Landes Nordrhein-Westfalen 1989. Düsseldorf 1989.
- Milton, A.R., Direktinvestitionen – Eine Konkurrenz deutscher Exporte? "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 35 (1984), S. 73ff.
- Moldaschl, M., Krankheit JIT-Syndrom – Therapie Leitstand. "VDI-Zeitschrift", Düsseldorf, Jg. 1990, Heft 3.
- Mutz, G., Arbeitslosigkeit in der Dienstleistungsgesellschaft. "Soziale Welt", Göttingen, Jg. 38 (1987).
- Nam, C.W. u.a. [I], Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen. "Ifo-Schnelldienst", Jg. 43 (1990), Heft 9, S. 10ff.
- Nam, C.W. u.a. [II], An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness. (Ifo-Studien zur Europäischen Wirtschaft, Band 3.) München 1991.
- Nelson, Understanding Technological Change as an Evolutionary Process. Amsterdam 1987.
- Nerb, G. u.a., Großräumige Entwicklungstrends in Europa und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. "Ifo-Schnelldienst", München, Jg. 45 (1992), Heft 17-18.
- Nieschlag, R. u.a., Marketing. 15. Auflage, Berlin 1988.
- Niggemeier, H., Standortwettbewerb zwischen Ruhrgebiet und Beitrittsländern. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 5.2.1991.
- Norddeutsche Landesbank (Hrsg.), Modernisierung der DDR-Wirtschaft – Chancen für Niedersachsen. Hannover 1990.
- Nordhause-Janz, J., Der Bergwerksmaschinenbau im Netz der Steinkohle. In: J. Hilbert u.a. (Hrsg.).
- North, D.C., The Institutional Economics. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Tübingen, Band 142 (1986), S. 230ff.
- O.V., "High Tech", Düsseldorf, Jg. 1989, Heft 7, S. 49.
- O.V., 1990 brachte mit 4,6 vH Rekordwachstum. "Süddeutsche Zeitung", München, Ausgabe vom 12.1.1991.
- O.V., Das westdeutsche Fördergebiet wird insgesamt um ein Viertel reduziert. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 28.1.1991.
- O.V., Landesregierung will Brandenburg dieses Jahr mit 160 Mill. DM unterstützen. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 4.2.1991.
- O.V., Stahlkonjunktur: Dämpfer durch Aulandskonkurrenz. "Frankfurter Rundschau", Frankfurt, Ausgabe vom 5.2.1991.

- O.V., Wachstum auf hohem Niveau. "Ostwestfälische Wirtschaft", Bielefeld, Jg. 1990, Heft 10, S. 7.
- Olschowy, W., Externe Einflußfaktoren im strategischen Innovationsmanagement. Berlin 1990.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.), Structural Adjustment and Economic Performance. Paris 1987.
- OWL-Konzept, Mittelfristiges Entwicklungskonzept für Ostwestfalen-Lippe. Entwurf, Stand 27. November 1990. Detmold 1990.
- Padoa-Schioppa, T., Effizienz. Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie der Europäischen Gemeinschaft. Wiesbaden 1988.
- Patzina, D., Die Strukturkrise des Ruhrgebiets - Historische Last oder politische Fallsteuerung? "Mitbestimmung", Bochum, Jg. 1987, S. 292ff.
- Peschel, K. [I], Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung. Lehren aus der Vergangenheit. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1989, S. 549ff.
- Peschel, K. [II], Auswirkungen der europäischen Integration auf die großräumige Entwicklung im Bundesgebiet. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1978, S. 963ff.
- Picot, A., Strukturwandel und Wettbewerbsdruck. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Opladen, Jg. 42 (1990), S. 119ff.
- Piore, M.J. und Sabel, C.F., Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft. Berlin 1985.
- Plumpe, W. u.a., Diversifikationsprozesse im Ruhrgebiet in wirtschaftshistorischer Perspektive. (Arbeitspapier des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung, Nr. 1/1990.) Bochum 1990.
- Porter, M.E., Diversifikation – Konzerne ohne Konzept. "Harvardmanager", Hamburg, Jg. 1987, Heft 4.
- Preuß, H.G., Ist die Frage nach der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft überholt? (Diskussionsbeiträge des Ibero-Amerika Instituts für Wirtschaftsforschung.) Göttingen 1988.
- Pries, L. u.a. (Hrsg.), Entwicklungspfade von Industriearbeit – Chancen und Risiken betrieblicher Produktionsmodernisierung. Opladen 1989.
- Pries, L. u.a., Trend betrieblicher Produktionsmodernisierung. Chancen und Risiken für Industriearbeit. Expertenberichte aus sieben Branchen. Opladen 1989.
- Prognos AG (Hrsg.), Innovations- und Diversifikationshemmnisse von Unternehmen im Ruhrgebiet. (Bearb.: H. Arras u.a.). Basel 1984, unveröffentlicht.
- Reissert, B. u.a., Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen? – Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den Ballungsräumen der Bundesrepublik

Deutschland. (Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper FS I 89-14.) Berlin 1989.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft – RWI-Strukturberichterstattung. Schwerpunktthema 1988: Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland und Veränderungen der Standortfaktoren im sektoralen Strukturwandel. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearb.: K. Löbbe u.a.) Essen 1989.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Die Stahlindustrie in der DDR. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. (Bearb.: H. Wienert.) Essen 1990, S. 99ff.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Konsequenzen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für die wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. (Bearb.: R. Döhm.) Essen 1988.

Rockman, B.A., USA: Government under President Reagan. (Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1.) Baden-Baden 1987.

Rose, R., Overloaded Government: The Problem Outlined. "European Studies Newsletter", Strathclyde/Glasgow, vol. 5, no. 3, S. 13ff.

Rothwell, R. and Zegveld, W., Reindustrialization and Technology. Harlow Essex 1985.

Sabel, C.F., Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economics. In: P. Hist and J. Zeitlin (Eds.), S. 17ff.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89. Stuttgart 1988.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Investitionen für mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1981/82. Stuttgart 1981.

Schaefer, H., Die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen 1970-1990, Perspektiven 2000. Düsseldorf 1990.

Schäffer, W.D., Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. "WSI-Mitteilungen", Köln, Jg. 43 (1990), S. 461ff.

Scharpf, F.W., Planung als politischer Prozeß. Frankfurt 1973.

Scharpf, F.W., Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie? "Soziale Welt", Göttingen, Jg. 37 (1986), S. 3ff.

Scharpf, F.W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt und New York 1987.

- Scheer, A.W., Gut CIM will Wille haben. "Computer Woche Extra", Heft 3 vom 28.09.1990.
- Schiller, K., Marktwirtschaft mit Globalsteuerung. In: ders., Reden zur Wirtschaftspolitik. (BMWi-Texte.) Bonn 1967.
- Schmid, J. und Tiemann, H. (Hrsg.), Aufbrüche: Die Zukunftsdiskussion in Parteien und Verbänden. Marburg 1990.
- Schmidt, M.G., Staatstätigkeit. "Politische Vierteljahresschrift", Sonderheft 19, Opladen 1988.
- Schoenebeck, C., A Simulation Model of Regional Demoeconomic Development in North Rhine-Westphalia: Theory, Structure, and Calibration. In: D.A. Griffith and A.L. Lea (Ed.), S. 247ff.
- Schubert, K., Der Standort Bundesrepublik Deutschland – Eine politisch-ökonomische Analyse. In: J. Schmid und H. Tiemann (Hrsg.), S. 210ff.
- Schubert, K., Interessenvermittlung und staatliche Regulation. Opladen 1989.
- Schubert, K., Politics and Economic Regulation. In: F. Castles u.a. (Eds.), S. 169ff.
- Schubert, K., Politikfeldanalyse. Opladen 1991.
- Schulz-Wild, R. u.a., An der Schwelle zu CIM. Verbreitung, Strategien und Auswirkungen. Köln 1989.
- Schumpeter, J.A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. 6. Aufl., Berlin 1964.
- Schwalbach, J., Diversifizierung von Unternehmen und Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Opladen, Jg. 37 (1985), S. 567ff.
- Semlinger, K., Small Firms and Outsourcing as Flexibility Reservoirs of Large Companies. Paper presented at the workshop "Networks – On The Socio-Economics of Inter-Firm Cooperation", WZB, Berlin, 11.-13. Juni. Berlin 1990.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1990.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Warenverkehr mit der Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost). (Fachserie 6: Handel, Gastgewerbe, Reiseverkehr, Reihe 6.) Stuttgart, versch. Jahre.
- Stern, K. u.a., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar. Stuttgart u.a. 1972.
- Stiens, G., Endogene Entwicklungsstrategien? Einführung. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1984, Heft 1/2.

- Stöbe, S., Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik: Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Dissertation, Bochum 1992.
- Stuhldreher, V., Wissenschaftliche Innovation und Entwicklung des Dienstleistungsbereichs der Firma ARAL AG in historischer Perspektive. Zur Tertiärisierung der industriellen Welt. Magisterarbeit, Bochum 1990.
- Sturm, R., Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im europäischen Binnenmarkt. Baden-Baden 1991.
- Sturm, R., Regionalisierung der Industriepolitik? Die Suche der Bundesländer nach einer flexiblen Antwort auf den neuen europäischen Wirtschaftsraum. "Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament", Bonn, Jg. 1992, B10-11/92, S. 25ff.
- Taureg, U. und Weiß, T., Der kurzfristige Nachfrageimpuls des Zustroms von Aus- und Übersiedlern. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 169ff.
- Traxler, F. und Unger, B., Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels – Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht. "Wirtschaft und Gesellschaft", Wien, Jg. 16 (1990), S. 189ff.
- Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt. Berlin 1989, S. 240.
- Voelzkow, H., Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden 1990. S. Stöbe, Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik: Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Dissertation, Bochum 1992.
- Voss, R. v. und Friedrich, K. (Hrsg.), Das Süd-Nord-Gefälle. Gemeinsame Strategien für neue Strukturen. Stuttgart 1986.
- Warner, M. u.a., New Technology and Manufacturing Management. Strategic Choices for Flexible Production Systems. Chichester 1990.
- Weber, U., Neue Technologien und Produkte in alten Industrieregionen. In: H.W. Jablonski, S. 255ff.
- Wegener, M., Modeling Urban Decline: A Multilevel Economic-Demographic Model for the Dortmund Region. "International Regional Science Review", Urbana, IL, vol. 7 (1982), S. 217ff.
- Wegner, M., Economic Impact of the Canada-U.S. Free Trade Arrangement and the European Market Programm 1992: An Appraisal. In: J. Longair (Ed.), S. 61ff.
- Wehling, H.-G., Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit. Stuttgart 1982.
- Wettmann, R.W., Das Süd-Nord-Gefälle – Realität und Perspektiven. In: R. v. Voss und K. Friedrich (Hrsg.), S. 23ff.
- Wienert, H. [I], Die Stahlindustrie in der DDR – Entwicklung, aktuelle Struktur und Perspektiven. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 41ff.

- Wienert, H. [II], Stahlbericht 1990 – Stahlmärkte im Übergang vom Boom zum Abschwung. "RWI-Mitteilungen", Berlin, Jg. 41 (1990), S. 279ff.
- Williamson, O.W., The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York und London 1985. Übersetzt als Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen 1985.
- Windelberg, J., Innovationsorientierte Regionalpolitik zur Entwicklung strukturschwacher Peripherieräume. Voraussetzungen und notwendige Komplementärelemente. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1984, Heft 1/2.
- Wittek, B.F., Strategische Unternehmensführung bei Diversifikation. Berlin und New York 1980.
- Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (Hrsg.), Diversifikationsprozesse im Ruhrgebiet in wirtschaftshistorischer Perspektive. (Bearb.: W. Plumpe u.a.) Bochum 1990.
- Zimmermann, H., Zentrifugale und zentripetale Kräfte im Binnenmarktprozess – das Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie. In: F. Franzmeyer (Hrsg.), Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt. (DIW-Sonderhefte, Nr. 146.) Berlin 1991, S. 13ff.

Verzeichnis der Autoren

Dr. Roland Döhrn

Leiter der Forschungsgruppe "Weltwirtschaft" im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Dr. Rüdiger Hamm

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Dr. Ullrich Heilemann

Mitglied des Vorstandes des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, und Privatdozent an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Münster

Dr. Rolf G. Heinze

Professor für Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum

Dr. Josef Hilbert

Wissenschaftlicher Leiter im Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Dr. Michael Kleinaltenkamp

Professor für Betriebswirtschaftslehre an der FU Berlin

Dr. Franz Lehner

Präsident des Instituts Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Jürgen Nordhause-Janz

Forschungsgruppenleiter im Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Dr. Dietmar Petzina

Professor für Sozial-, Wirtschafts- und Technikgeschichte an der Ruhr-Universität Bochum

Wolfgang Potratz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Dr. Klaus Schubert

Wissenschaftlicher Assistent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum

Dr. Helmut Voelzkow

Wissenschaftlicher Assistent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum