

Erfahrungen mit dem Strukturwandel im Ruhrgebiet

und was wir für zukünftige Transformationsprozesse daraus lernen können

I. Ausgangslage:

Das Ruhrgebiet in den Grenzen des „Regionalverbands Ruhr (RVR)“ ist mit ca. 5 Mio. Einwohnern und 53 Städten und Kreisen die größte Agglomeration Deutschlands und die fünftgrößte Städtereion in Europa.

Seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts vollzog sich hier ein tiefgreifender wirtschaftlicher Wandel. Er wurde geprägt durch den Rückgang des sog. „Montankomplexes“, den Montanindustrien Kohle, Eisen und Stahl und den damit verbundenen Branchen Chemie und fossile Energiewirtschaft einschließlich ihrer Zulieferindustrien.

Während Mitte der 60er Jahre noch über 60% aller Industriebeschäftigten in diesem Montankomplex arbeiteten, sind es heute nur noch etwa ein Sechstel. Während in den über 300 Jahren des Steinkohlebergbaus einstmals über 3000 Zechen im Ruhrrevier existierten, ging dies Ära Ende 2018 mit der Schließung der letzten Zeche zu Ende. Zusätzlich muß sich die Region noch auf weitere Anpassungen in der Stahlproduktion und dem Ende der fossilen Energieerzeugung einstellen.

II. Erfolge beim wirtschaftlichen Wandel:

Beim wirtschaftlichen Transformationsprozess in dieser ehemals monostrukturierten Region wurde mittlerweile viel erreicht: In den letzten Jahrzehnten entstanden z.B. mit der Logistik, der IT/Software, der Gesundheitswirtschaft und der Expansion der Dienstleistungen neue Wachstumsbranchen. Etwa 4/5 aller Erwerbstätigen arbeiten heute im Dienstleistungssektor. Beim Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ist die Trendumkehr geschafft: Mit ca. 1,75 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat die Region heute den höchsten Beschäftigungsstand seit 1982 und beim Wirtschaftswachstum bewegt sich die Ruhrregion seit 2010 etwa im Gleichschritt mit dem Land NRW.

Eine wirkliche Erfolgsgeschichte ist zudem der Ausbau der Wissenschaftsregion Ruhr: War bis 1965 die Region noch komplett „wissenschaftsfrei“, so wurden innerhalb von 50 Jahren allein 22 Hochschulen mit 260.000 Studierenden sowie 11 außeruniversitären Forschungseinrichtungen in

die Region gebracht. Etwa 10% aller Studierenden in Deutschland tun das mittlerweile in der Ruhrregion.

Wichtig waren auch die bisherigen Leistungen in der Städte- und Landschaftsreparatur: Die Montanindustrie hatte ja in erheblichen Umfang belastete Flächen und sanierungsbedürftige Landschaften zurückgelassen. Etwa 2700 ha belastete Industrie- und Gewerbeflächen wurden bisher reaktiviert mit ca. 2,2 Mrd. € Kosten. Zusätzlich mußte mit dem Großprojekt „Neues Emschertal“ auf einer Strecke von 50 km der Fluß Emscher, der während der Montanära als offener, betonierter Abwasserkanal geführt wurde, einschließlich seiner Nebenflüsse großflächig saniert werden. Mit über 5 Mrd. € Gesamtkosten entstanden neue Freizeit-, Natur- und Siedlungsflächen entlang der Emscher, auf über 350 km neue Gewässerlandschaften.

Nicht zu beziffern sind die zahlreichen Sanierungsinvestitionen in städtischen Quartieren, die bisher geleistet wurden und auch zukünftig noch anstehen. Ein erfolgreiches Beispiel ist hierbei das Gemeinschaftsprojekt „Innovation City“, bei dem die energetische Quartierssanierung gemeinsam mit den betroffenen Bewohnern in vielen Stadtteilen gelang.

Insgesamt wurden in den Wandel der Ruhrregion innerhalb von etwa 50 Jahren durch Programme des Bundes, des Landes NRW und der EU ca. 25,5 Mrd. € zusätzlich zu allgemein verfügbaren Fördermaßnahmen investiert.

Eine gewaltige Summe, sie relativiert sich allerdings im Hinblick auf die Tatsache, dass für den jetzt anstehenden Wandel in den Braunkohlegebieten Deutschlands ca. 40 Mrd. € im Kohleausstiegsgesetz der Bundesregierung vorgesehen sind. Im Gegensatz zum Ruhrgebiet mit ca. 5 Mio. Einwohnern sind in den Braunkohleregionen nur etwa ein Fünftel Einwohner betroffen.

Exkurs:

50 Jahre RAG - Beispiel für eine sozialverträgliche Anpassungsstrategie

Die Gründung der Ruhrkohle AG (RAG) kann man als Beispiel für eine gelungene sozialverträgliche Anpassungsstrategie für den Steinkohlebergbau an Ruhr und Saar ansehen: 1968 wurden über 30 einzelne Bergwerksgesellschaften an Ruhr und Saar zur RAG gebündelt. Ziele waren mehr Kosteneffizienz im Bergbau und der sozialverträgliche Abbau der einst über 500.000 Kohle-Arbeitsplätze („Kein Bergmann fällt ins Bergfreie“). Dazu wurde im Laufe der Jahrzehnte neben dem „schwarzen“ zusätzlich der „weiße“ Unternehmensbereich aufgebaut: Chemie, Kunststoffe, Stromerzeugung, Ruhrgas, Immobilien. Durch den Aufbau eines Haftungsverbundes zwischen „schwarzem“ und „weißem“ Unternehmensbereich wurde nicht nur eine Reduktion der nicht unbeträchtlichen Kohlesubventionen erreicht, man wollte auch Vorsorge für die sogenannten „Ewigkeitslasten“ nach Ende des Bergbaus schaffen. Beides ist gelungen: Der Bergbau konnte ohne Entlassungen beendet werden und die RAG-Stiftung hält heute 100% an der RAG und mit über 17 Mrd. Stiftungskapital finanziert sie die Ewigkeitslasten des Kohlebergbaus mit derzeit ca. 220 Mio. € pro Jahr.

III. Probleme beim Strukturwandel:

Nicht zu übersehen sind allerdings auch die „Schleifspuren“, die dieser massive Transformationsprozess im Lauf der Jahre mit sich gebracht hat.

Sie zeigen sich zuerst auf dem Arbeitsmarkt: Seit Jahrzehnten ist die Arbeitslosigkeit hoch und deutlich überdurchschnittlich, mit derzeit 8,7 % (Sept. 2019) liegt sie immer noch deutlich über

dem Bundeswert (4,9 %). Noch schlimmer ist, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen fast bei 50 % liegt und nur langsam sinkt.

Eine hohe, lang anhaltende und verfestigte Arbeitslosigkeit führt fast zwangsläufig zu einer hohen Armutsquote. In der Ruhrregion gelten fast ein Viertel der Bewohner, gemessen am Medianeinkommen, als arm oder armutsgefährdet.

Kein Wunder also, dass die kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahrzehnten durch die Lasten des Strukturwandels zunehmend in die Schieflage gerieten. Sie mussten bedingt durch Arbeitslosigkeit und Armut deutlich höhere Sozialtransfers leisten als andere Kommunen, hatten Wanderungsverluste zu verkraften, mußten bei den Sonderprogrammen des Landes, des Bundes und der EU für das Ruhrgebiete erhebliche Eigenanteile leisten, bauten dadurch eine hohe Verschuldung auf und hatten letztendlich keine Mittel mehr für Investitionen in die Daseinsvorsorge und die Verbesserung der Standortattraktivität. Die Städte und Gemeinden an der Ruhr leisteten 2016 um ein Drittel höhere Sozialausgaben pro Kopf als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und weniger als halb so viele Investitionen pro Kopf wie andere Kommunen in Westdeutschland 1).

Mittlerweile hat sich - nach langen Diskussionen - die Erkenntnis durchgesetzt, dass diese Kommunen sich aus eigener Kraft nicht mehr aus dieser „Vergeblichkeitsfalle“ befreien können. Die Bundesregierung hat sich zu einer Entschuldung dieser Kommunen bereit erklärt.

Letztendlich muss auch konstatiert werden, dass die Ruhrregion bei der Bewältigung dieses Wandels „Governance-Probleme“ hatte. Bei 53 Kommunen (11 kreisfreie Städte, 4 Kreise), 13 kommunalen Verkehrsgesellschaften und vielen lokalen und regionalen Institutionen es nicht leicht, ein gemeinsames Leitbild für den Strukturwandel zu entwickeln und durch breite Kooperation dieses auch zielgerichtet umzusetzen. Kommunale Eitelkeiten mußten im Laufe der Jahre zudem mühsam abgebaut werden und die zersplitterten lokalen Zuständigkeiten ließen über lange Zeit auch eine überzeugende Führungskraft im Strukturwandlungsprozess vermissen.

IV. Was können wir lernen für zukünftige Transformationsprozesse?

Für den langjährigen Transformationsprozess der Ruhrregion galten besondere Rahmenbedingungen: eine industrielle Monostruktur und hohe wirtschaftliche Abhängigkeit vom Montan-Komplex, Dominanz der Großunternehmen, „Landschaftsverwüstungen“ durch die Montanindustrie in großem Umfang, zersplitterte institutionelle Zuständigkeiten. Diese Rahmenbedingungen lassen sich nicht direkt mit anderen Transformationsprozessen, die uns bevorstehen, vergleichen.

Der bevorstehenden Veränderungsprozesse in der Automobilbranche einschließlich ihrer Zulieferindustrie sind z.B. nicht derart regional begrenzt wie einstmalig die Montanindustrie. Das bevorstehende Ende der Braunkohlegewinnung und -verstromung betrifft nicht annähernd soviel Beschäftigte wie seinerzeit im Ruhrgebiet. Und der Prozess der Digitalisierung erstreckt sich schon seit einiger Zeit und über viele Branchen, Regionen und Lebensbereiche, er wird also für den gesamten Arbeitsmarkt zu spürbaren Veränderungen führen. Trotzdem lassen sich ein paar Lehren aus den Erfahrungen in der Metropole Ruhr ziehen, deren Übertragbarkeit teilweise gegeben ist:

1. Es muss klar sein, „wohin die Reise geht“ - Ein gemeinsames Leitbild entwickeln:

Für die betroffene Region oder Branche, für die betroffenen Menschen muss klar sein, dass man solchen Veränderungsprozessen nicht hilflos ausgeliefert ist, sondern dass diese Veränderungen gestaltbar sind. Es darf kein Gefühl der Ohnmacht und Verbitterung entstehen, im Gegenteil: Zukunft braucht Zuversicht, Tatkraft und Optimismus werden gebraucht.

Eine möglichst konkrete Vorstellung von der Zukunft der Region, der Branche und seiner eigenen Erwerbsperspektive kann ein gemeinsamer Plan, ein Leitbild vermitteln, das beschreibt, wo man gemeinsam hin will. Es geht dabei nicht um Luftschlösser oder reines Wunschdenken. Dieses Leitbild muss ökonomisch fundiert sein, an den Chancen und Potentialen der jeweiligen Region, der jeweiligen Branche ansetzen und möglichst viele stakeholder, Unternehmen und Hochschulen einbeziehen. Es muss in einem möglichst öffentlichen Prozess mit möglichst Vielen gemeinsam erarbeitet werden.

In der regionalen Strukturpolitik in Deutschland gibt es bereits viele Erfahrungen mit der Erarbeitung von Entwicklungskonzepten und Leitbildern. Oftmals werden sie bereits zur Voraussetzung für den Einsatz von Fördermitteln gemacht. Diese Erfahrungen sind unterschiedlich. Einerseits wirken regionale Entwicklungskonzepte konsensbildend und mobilisieren zusätzliches Engagement und Sachverstand. Andererseits fehlt es häufig an Ausdauer und Ernsthaftigkeit bei der Umsetzung dieser Konzepte, ihre „Bindungswirkung“ lässt im Laufe der Zeit nach. Entwicklungskonzepte und Leitbilder brauchen deshalb auch leistungsfähige Umsetzungsorganisationen, die in der gesamten Region bzw. Branche akzeptiert werden.

2. Strukturwandel braucht Dezentralisierung, Kooperation und Koordination

Transformationsprozesse sind eine große Herausforderung, die nur von vielen Akteuren gemeinsam gestemmt werden können. Kooperation und Koordination sind also unbedingte Voraussetzungen hierfür, aber leider keine Selbstverständlichkeit. Die Governance-Probleme des Ruhrgebietes mit zersplitterten lokalen Institutionen und Zuständigkeiten sind hierbei kein Einzelfall, sie gibt es in anderen betroffenen Regionen durchaus ebenso. Die systematische Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Lösung von Strukturproblemen ist ebenfalls noch lange nicht selbstverständlich.

Eine wichtige Erfahrung im Wandlungsprozesses der Ruhrregion war aber auch, dass zersplitterte Zuständigkeiten besonders erfolgreich durch große Gemeinschaftsprojekte überwunden werden konnten, für die möglichst viele stakeholder mobilisiert wurden. Gute Beispiele hierfür waren die bereits genannten Vorhaben „Innovation City“, das Großprojekt „Neues Emscher Tal“, die IBA Emscher Park, oder das Ruhrgebiet als Kulturhauptstadt 2010. Diese Gemeinschaftsprojekte zeichneten sich durch einige Prozessinnovationen aus: Es handelte sich häufig um einen mehrjährigen Realisierungszeitraum und einen interdisziplinären Ansatz unter Einbeziehung von Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Stadtentwicklung und Kultur. Es wurden viele Akteure zusammengebracht und es handelte sich um „Ereignisformate“: Es wurden publikumswirksame Zwischen- und Abschlußpräsentationen entwickelt, die Strahlkraft über die Ruhrregion hinaus hatten.

Dazu braucht es eine Kooperationskultur, die gelernt und gefördert werden muss. Hierzu dienen die Erarbeitung gemeinsamer Leitbilder und Konzepte, die Entwicklung gemeinsamer Ziele und

Leitprojekte, gemeinsame Zwischenpräsentationen des bisher im Strukturwandel erreichten. Es geht auch darum, bei vielen informellen Formen der Zusammenarbeit den Verbindlichkeitsgrad zu erhöhen und formelle Strukturen einzuziehen. Dazu können interkommunale Verträge, gemeinsame Fondslösungen für große Vorhaben, verbindliche regionale Netzwerke und Zweckgesellschaften dienen. Hierdurch entsteht „Prozessenergie“ und Vertrauenskapital als wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche Gemeinschaftsprojekte im Strukturwandel. Für diese Kooperationsformate sind natürlich auch leistungsfähige kommunale Verwaltungen und finanzielle Unterstützungsangebote notwendig.

3. Mehr Sicherheit im Wandel für die Betroffenen

Auch wenn beim Strukturwandel im Ruhrgebiet „kein Bergmann ins bergfreie fiel“, sind im Laufe der Zeit trotzdem viele gut bezahlte Arbeitsplätze in den Montanindustrien und in den Zuliefererbereichen entfallen. Die anhaltende Deindustrialisierung des Ruhrgebietes wurde teilweise aufgefangen durch tendenziell eher schlechter bezahlte Dienstleistungsarbeitsplätze. Neben Arbeitslosigkeit und Einkommensverlusten stand aber auch eine spürbare Entwertung vieler Erwerbsbiographien: War Bergmann oder Stahlkocher immer ein sehr ehrbares, geachtetes Berufsbild, wird ein Ersatzjob bei Amazon oder in anderen Dienstleistungen oftmals als sozialer Abstieg und Ehrverletzung wahrgenommen. Die hohe materielle Armut, der Ansehensverlust, den viele Menschen durch den Strukturwandel verspürten, gepaart mit den Infrastrukturdefiziten und teilweise schlechten Lebensbedingungen in einigen Quartieren des Ruhrgebietes summierten sich zu Frust und Unzufriedenheit bei einigen betroffenen Bevölkerungsgruppen. Während beim Strukturwandel an der Ruhr über längere Zeit ein starker Schwerpunkt auf Technologieförderung und Ausbau der technologische Infrastruktur lag, vergrößerte sich die Kluft zwischen den Beschäftigten der neuen Branchen und den zahlreichen von (Langzeit-)arbeitslosigkeit und Niedriglohnsektor Betroffenen zunehmend.

In der Konsequenz muss eine vorsorgende Arbeitsmarktpolitik bei zukünftigen Transformationsprozessen einen ganz anderen Stellenwert haben: Leitlinie ist hierbei, dass die Arbeitnehmer von heute auch die Arbeitsplätze von morgen besetzen können. Berufliche Weiterbildung und Qualifizierung wird deshalb zum Schlüssel einer erfolgreichen Transformationspolitik, sie muß grundsätzlich noch am alten Arbeitsplatz erfolgen. Umstrukturierungsprozesse in den Unternehmen müssen so organisiert sein, dass die Beschäftigten frühzeitig für neue Tätigkeiten vorbereitet werden.

Die Entwicklung und Absicherung einer „Qualifizierungsgarantie“ für die Betroffenen ist deshalb eine wichtige politische Voraussetzung für zukünftige Anpassungsprozesse, das neue „Qualifizierungschancengesetz“ der Bundesregierung kann da nur ein erster Schritt sein.

4. Leistungsfähige lokale und regionale Institutionen - Auf die Kommunen kommt es an!

Die „Vergeblichkeitsfalle“, in der die Ruhrgebietskommunen im Lauf des Strukturwandels geraten sind, ist kein Einzelfall bei bisherigen Transformationsprozessen in Deutschland: Vielen Kommunen im Saarland, in der Pfalz oder an norddeutschen Küstenstandorten, die von Anpassungsprozessen (Schuh- und Textilindustrie, Stahl, Kohle, Werften) betroffen waren ging es ähnlich. Ihre seit Jahren anhaltende mangelnde Investitionsfähigkeit hat den Niedergang dieser Standorte noch beschleunigt. Die jeweiligen Bundesländer als Verantwortliche für ihre Kommunen

waren nicht in der Lage, diese Überschuldungssituationen mit ihren negativen Konsequenzen aufzuhalten.

Daraus müssen Konsequenzen gezogen werden: Der Bundesfinanzminister hat jetzt die Entschuldung dieser Kommunen angeboten, bei zukünftigen Transformationen dürfen sich diese Abwärtsspiralen allerdings nicht mehr wiederholen, die betreffenden Kommunen müssen handlungsfähig bleiben. Um Vertrauen und Zuversicht bei den Betroffenen in den Transformationsregionen zu erhalten, sind aktive und handlungsfähige lokale und regionale Institutionen unbedingt notwendig. Diese lokalen Institutionen sind die unmittelbaren Ansprechpartner der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, hier erleben sie direkt, ob der Staat sich als handlungsfähig im Anpassungsprozess erweist oder eben nicht.

In unserem föderalistischen Mehrebenensystem sind die Bundesländer für die betroffenen Kommunen unmittelbar verantwortlich. Wenn sie die Handlungsfähigkeit ihrer Kommunen, z.B. über einen deutlich verbesserten kommunalen Finanzausgleich, nicht sicherstellen können, bleibt nur eine bessere Finanzausstattung über die Neuverteilung der Gemeinschaftssteuern, also z.B. mehr Umsatzsteueranteile für die betroffenen Kommunen.

4. Ohne aktive Zivilgesellschaft geht es nicht - Aus Betroffenen Beteiligte machen:

Der 2. Engagementbericht der Bundesregierung von 2016 zeigt auf, dass sich hoher regionaler Wohlstand positiv auf das jeweilige Engagementniveau einer Region und umgekehrt hohe Armutsquoten negativ auf das regionale zivilgesellschaftliche Engagement auswirken. Das gleiche gilt für den Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Engagementbereitschaft. Gleichermäßen besteht ein Unterschied in der Engagementbereitschaft in ländlichen Räumen gegenüber Stadtgesellschaften. All dies erklärt, warum der Strukturwandel im Ruhrgebiet über lange Jahre eher von staatlichen Institutionen und Großunternehmen und weniger von einer aktiven Zivilgesellschaft getragen wurde.

Umgekehrt gelten eine aktive Zivilgesellschaft als gute Voraussetzung für ein hohes Wohlstandsniveau und eine hohe Resilienz gegenüber wirtschaftsstrukturellen Veränderungsprozessen.

Diese Erkenntnisse haben sich mittlerweile auch in vielen strukturpolitischen Förderformaten niedergeschlagen, die alle möglichst breite Beteiligungs- und Kooperationsprozesse initiieren und als „Zugang“ zu den Fördermitteln voraussetzen. Mit diesen Formaten wurden bisher gute Erfahrungen gemacht, beispielhaft stehen hierfür die IBA Emscher Park im Ruhrgebiet von 1990 - 2000, weitere Internationale Bauausstellungen (IBA) in Deutschland oder das Format der „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen seit 1998 bis heute. Sie alle setzten darauf, regionale Entwicklungskonzepte, interkommunale Kooperationen, Netzwerkarbeit und zivilgesellschaftliche Engagement zu unterstützen als Voraussetzung für die Förderung daraus entstandener Einzelvorhaben.

Aus Betroffene Beteiligte zu machen hat also für anstehende Transformationsprozesse einen großen Stellenwert. Allerdings braucht es hierzu eine gut durchdachte und zwischen allen staatlichen Ebenen angestimmte Strategie, die bisher in der Engagementförderung oftmals fehlte. Zurecht kritisiert der Engagementbericht der Bundesregierung, dass die Unterstützung lokaler und regionaler Partizipationsprozesse bisher nach unterschiedlichen Ressortegoismen und ohne eine Gesamtregie erfolgte. Zu oft war die entsprechende Projektförderung kurzatmig und nicht nachhaltig, es fehlte an Infrastrukturen und an einem langfristigen Denken in Prozessen.