

(5) Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. 11. 86 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den Aktiven Veredlungsverkehr veröffentlicht im Amtsblatt L351 vom 12. 12. 1986, besagt, daß mit der Errichtung von (Zoll-)Freizonen keine wesentlichen Interessen von Unternehmen in der Gemeinschaft beeinträchtigt werden dürfen, d.h. die aktive Veredelung in Zollfreizonen darf keine Wettbewerbsvorteile für Konkurrenzunternehmen außerhalb der Zone schaffen.

Eine Ausnahmeregelung gilt für den Alten Hafen Hamburg, der seit seiner Gründung das Privileg der gewerblichen Be- und Verarbeitung von zollfrei importierten Waren besitzt.

(6) Hahne, U.; Mundkowski-Bek, M.: a.a.O.; S. 34

(7) Trespenberg, U.; Voosholz, U.: Wirtschaftsförderung durch Industriezonen?; in: Wirtschaftsdienst, 1983/XII, S. 619

dies.: Unternehmenszonen: Ein neues Instrument der Stadterneuerung in Großbritannien und in den USA; in: Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.105, Bonn 1984, S. 58

(8) Irsch, N.; Müller-Kästner: Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik; in: Wirtschaftsdienst, 1984/XII, S. 624

(9) Trespenberg; Voosholz: Unternehmenszonen ..., a.a.O., S. 42f

(10) Hahne, U.; Mundkowski-Bek, M.: a.a.O.; S.

(11) vgl. Die "Zeit" vom 18. Februar 1988, S. 19

Horst Zierold

**Strukturprobleme und Planungspolitik
im altindustrialisierten Ballungsraum
- am Beispiel des Ruhrgebietes und der Stadt Essen -**

Gliederung	Seite
0. Einleitung	300
1. Strukturprobleme	301
1.1 Wirtschaftsstruktur	301
1.2 Arbeitslosigkeit	304
1.3 Bevölkerungsentwicklung	307
1.4 Sozialstruktur	309
1.5 Städtebau und Raumstruktur	313
1.6 Umweltprobleme	315
1.7 Krise der städtischen Finanzen	316
1.8 Schlußbemerkung	318
2. Ansätze planerischer und politischer Strategien	319
Anmerkungen	324

0. Einleitung

Dieser Beitrag versteht sich als Situationsbericht aus der Planungspraxis, die - hier ausschnittshaft von einer bestimmten kommunalen Situation aus betrachtet - auch einen Teil der Nachfrage nach Regionalforschung darstellt.

Die Forderung, die an die Entwicklungsplanung gestellt ist, lautet, Planungs- bzw. Politik-Strategien zu entwickeln, die die strukturellen Probleme von Stadt und Region wirksam bekämpfen und die kurz- bis mittelfristig durchsetzbar sind. Es ist festzustellen, daß - anders als vielleicht noch vor einigen Jahren - heute eine große Nachfrage nach neuen Perspektiven und Strategien im politisch-administrativen Raum in Essen, der Region und im Land NW vorhanden ist.

In der Stadt Essen hat dies vor allem zwei Gründe:

- die katastrophale Entwicklung des städtischen Haushaltes und
- die hohe Arbeitslosigkeit, die mittlerweile allgemein als langfristiges Problem erkannt wurde.

Der Beitrag beschäftigt sich mit dem altindustrialisierten Ballungsraum Ruhrgebiet (RG) und Stadt Essen. Essen eignet sich besonders gut für diese Betrachtung, weil sie ein altindustrialisierter Ballungsraum fast ohne die alte Industrie ist, die man im Ruhrgebiet als Hauptursache für die Strukturprobleme erwartet. Essen hat seit 1945 keine Stahlindustrie mehr, lediglich die Hauptverwaltung der Ruhrkohle AG und eine Kokerei sind von der aktiven Kohlephase zurückgeblieben. Dadurch läßt sich zeigen, daß die Strukturproblematik eines altindustrialisierten Ballungsraumes mehr ist als ein hoher An-

teil an alten Industrien und daß Planungsstrategien sehr viel mehr umfassen müssen, als Ersatzarbeitsplätze für Kohle und Stahl anzusiedeln.

Der Beitrag ist in die beiden Komplexe "Strukturprobleme" und "Ansätze planerischer und politischer Strategien" gegliedert.

1. Strukturprobleme

Die folgende Darstellung von Strukturproblemen des Ruhrgebietes (beispielhaft erläutert an der Stadt Essen) wird vielfach Bekanntes enthalten.

Ziel der Darstellung ist es, zum einen die Vielschichtigkeit der strukturellen Probleme zu vermitteln, zum anderen diese Probleme durch ihren Bezug auf die Stadt Essen möglichst plastisch werden zu lassen. Dadurch soll auch zur Differenzierung und Problematisierung der hohen Aggregationen beigetragen werden, mit denen regionalökonomische Modelle manchmal etwas zu unkritisch arbeiten.

1.1 Wirtschaftsstruktur

Die Dynamik des strukturellen Wandels im Ruhrgebiet kann mit wenigen Zahlen verdeutlicht werden:

Seit Mitte der fünfziger Jahre sind von 140 Zechen im RG 118 geschlossen worden. ¹⁾

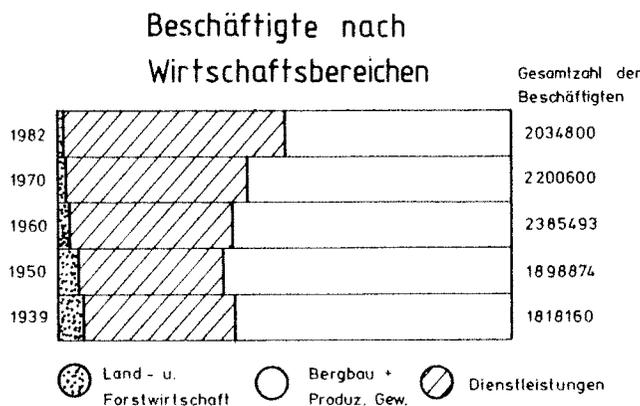
Die Arbeitsplätze im Bergbau verringerten sich von fast 500 000 auf knapp 120 000. In Essen ging der Anteil der im Bergbau Beschäftigten an der gesamten Beschäftigtenzahl von 21,2 % in 1950 über 13,8 % in 1961 auf heute knapp 2 % (im wesentlichen noch die RAG-Hauptverwaltung und eine Kokerei) zurück. ²⁾

In der eisenschaffenden Industrie des Ruhrgebietes nahm die Zahl der Beschäftigten von fast 200 000 in 1976 auf

ca. 130 000 in 1986 ab ³⁾, mit wie aus den aktuellen Ereignissen in Oberhausen, Hattingen, Rheinhausen hervorgeht, weiter stark fallender Tendenz. Dennoch haben im Ruhrgebiet immer noch 40 % aller Industriebeschäftigten im Montanbereich ihre Arbeitsplätze im Vergleich zu 14 % im Bundesdurchschnitt ³⁾.

Die Struktur der Beschäftigten hat sich auch im Ruhrgebiet stark in Richtung Dienstleistungsbereich verschoben. Während 1960 noch 61,4 % im Bergbau und produzierenden Bereich tätig waren, waren es 1982 nur noch weniger als die Hälfte (49,8 %). Im gleichen Zeitraum nahm der Anteil der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten von 36,2 % auf 48,8 % zu und dürfte heute deutlich über 50 % liegen ⁴⁾.

Abb. 1



Quelle: KVR „Revier-Report“ Essen 1987, S. 8

Dennoch liegt der Anteil der Industriebeschäftigten an den Erwerbsfähigen weiterhin klar über dem Bundesdurchschnitt und weit über dem Niveau süddeutscher Ballungsräume ⁵⁾. Die Hälfte der Industriearbeitsplätze befinden sich in vom Strukturwandel besonders betroffenen Sektoren ⁶⁾. Gleichzeitig hat sich allerdings die Zahl aller Arbeitsplätze im RG um ca. 350 000 vermindert. In Essen nahm die Zahl der Arbeitsplätze (gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) zwischen 1978 und 1986 um rd. 13 000 oder 5,6 % ab. Im Bundesgebiet nahm die Zahl der Arbeitsplätze dagegen im gleichen Zeitraum um 3,1 % zu.

Insgesamt weist die Wirtschaft im Ruhrgebiet eine unterdurchschnittliche Wachstums- und Produktivitätsentwicklung auf. 1974 - 1980 blieb die Entwicklung des BIP/E im Ruhrgebiet um 14 % hinter dem Bundesdurchschnitt zurück, während dieser z.B. in München um 45 % übertroffen wurde ⁷⁾.

Während die Steigerung der Bruttowertschöpfung im Bundesgebiet (in jeweiligen Preisen) von 1980 bis 1985 25,3 % betrug, erreichte sie im Ruhrgebiet im gleichen Zeitraum nur 17,0 %. Hier unterscheidet sich Essen allerdings als "weißer Rabe" mit fast 23,5 % Steigerung.

Dies liegt nicht nur an dem hohen Anteil der strukturschwachen Montanindustrie, sondern auch an der Produktivschwäche der anderen ansässigen Branchen.

Selbst Wachstumsindustrien produzieren im RG marktschwache Produkte ⁸⁾.

Dazu kommt die Beharrungstendenz der alteingesessenen großindustriellen Strukturen, die vor allem in der Vergangenheit die Ansiedlung zukunftssträchtiger Branchen erschwert hat und auch heute noch Umstrukturierungsprozesse belasten. Während im Bundesgebiet 1985 39,3 % der Industriebeschäftigten in Betrieben über 1 000 Beschäftigten arbeiten sind es in Duisburg über 75 %. Es-

Tab. 1

Arbeitslose - Vergleich KVR, BRD, NW ⁹⁾

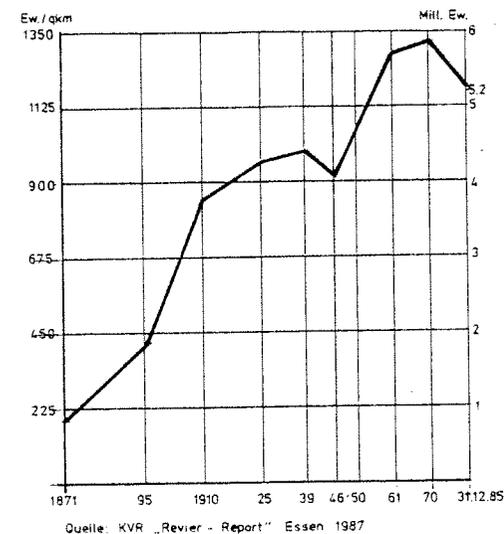
Gebiet	Arbeitslosenquoten		Arbeitslose		Zu- bzw. Abnahme Juni '88-Juli '88 absolut in %		Vorjahres- vergleich Arbeitslose 7./87-7./88
	Juni '88	Juli '88	Juni '88	Juli '88			
KVR	15,3	15,6	285445	290850	+ 5405	+1,9	+2,1 %
BRD	8,4	8,6	2131406	2199266	+ 67860	+3,2	+1,1 %
NW ohne KVR	9,1	9,4	448710	467147	+ 18437	+4,1	+1,1 %

Hier wird die Vielschichtigkeit der regionalen Struktur-
schwäche deutlich, die mit dem Hinweis auf Mono-
strukturierung durch den Montankomplex bei weitem nicht
hinreichend erfaßt und begründet wird. Dies zeigt auch
die regionale Zusammengehörigkeit der Arbeitsmärkte und
Wirtschaftsstandorte. Vereinfacht gesagt, bestimmt viel
weniger die Branchenstruktur als die Regionszugehörig-
keit die wirtschaftliche Lage der Stadt Essen. Franz-
Josef Bade hat festgestellt, daß weder die sektorale
noch die funktionale Struktur einer Region genügend Aus-
sagekraft für ihre tatsächliche Entwicklung besitzt. Er
hat für die meisten Regionen (einschließlich Ruhrge-
biet) aufgezeigt, daß die einzelnen Wirtschaftszweige
und Funktionsbereiche innerhalb einer Region in einem
mehr oder weniger einheitlichen, für die Region charak-
teristischen Ausmaß vom jeweiligen sektoralen Bundes-
durchschnitt abweichen ¹⁰⁾. Das trifft offensichtlich
auch für Essen zu.

1.3 Bevölkerungsentwicklung

Wie alle anderen deutschen Großstädte verloren auch die
Städte des RG's in den letzten Jahren an Bevölkerung.
Der höchste Bevölkerungsstand im RG war 1965 mit
5 715 690 Einwohnern erreicht, 1987 waren es noch
5 192 438 ¹¹⁾ (Abb. 5)

Abb. 5

Bevölkerungsentwicklung und
Siedlungsdichte

Der Bevölkerungsverlust von ca. 523 000 Einwohnern ist
ca. zur Hälfte auf Sterbefallüberschüsse und zur Hälfte
auf den negativen Wanderungssaldo zurückzuführen.
(Abb. 6)

Abb. 6



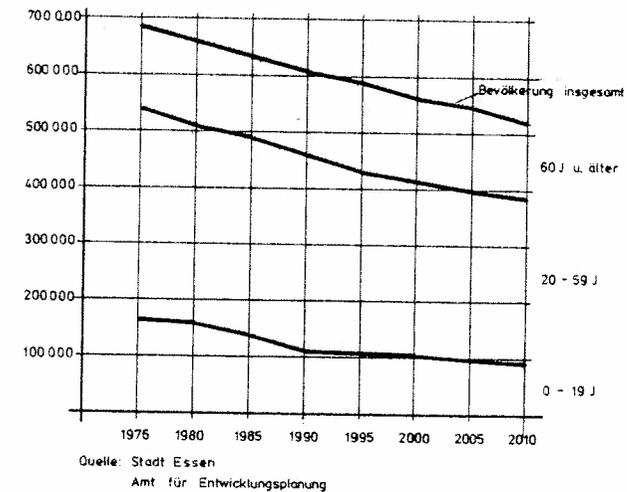
Quelle: KVR „Revier-Report“ Essen 1987 S.6

In Essen ging die Bevölkerung von 753 000 Einwohnern im Jahre 1961 auf heute ca. 622 000 zurück. Die Überalterung ist stärker als in anderen Städten und die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt bei 2,0 - 2,1, ein Wert, der bundesdurchschnittlich für das Jahr 2040 prognostiziert ist.¹²⁾ (Abb. 7)

In Essen ist allerdings seit '87 die Wanderungsbilanz ausgeglichen bzw. sogar leicht positiv (ausl. Flüchtlinge).

Abb. 7

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Essen



1.4 Sozialstruktur

Den deutlichsten Hinweis auf die Zunahme von Armut in der Stadt gibt die Entwicklung der Fallzahlen von Sozialhilfeempfängern. 6,2 % der Wohnbevölkerung in Essen ist auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen (Tab. 2 und 3).

Eine wesentliche Ursache für den starken Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger liegt in der hohen Arbeitslosigkeit. Immer mehr Menschen werden Langzeitarbeitslose oder haben von vornherein keinen Anspruch auf

Tab. 2

Gesamtfallzahlen im Vergleich mit den Aufwendungen an "laufenden Barleistungen"

Jahr	Fälle jeweils am 31.12.	Steigerung zum Vorjahr in %	Jahresaufwand in Mio DM	Steigerung zum Vorjahr in %
1980	10 051	-	55,5	-
1981	10 291	+ 2,4	60,5	+ 9,1
1982	12 078	+ 17,4	71,7	+ 18,5
1983	13 781	+ 14,1	86,5	+ 20,6
1984	15 364	+ 11,5	103,3	+ 19,4
1985	18 411	+ 19,8	125,3	+ 21,3
1986	20 080	+ 9,1	146,0	+ 16,5
1987 (März)	21 679			

Die höheren Steigerungsraten bei den Aufwendungen liegen unter anderem in der jährlichen Anpassung der Regelsätze begründet.

Quelle: Stadt Essen Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung, Wahlen und Stadtarchiv, Handlungsprogramm Sozialhilfe - Zwischenbericht -, Vorlage für den Sozialausschuß (Drs.-Nr. 220) März 1988, Seite 36

Tab. 3

Entwicklung der Anteile der Sozialhilfebetroffenen an der Wohnbevölkerung

Jahr	Personen mit HzL am 31.12.	Wohnbevölkerung am 31.12.	Anteil an der Wohnbevölkerung in %
1980	18 092	653 819	2,8
1981	18 524	650 293	2,9
1982	21 740	644 634	3,4
1983	24 806	636 446	3,9
1984	27 655	630 093	4,4
1985	33 140	624 625	5,3
1986	36 629	622 715	5,9
1987 (März)	38 363	622 606	6,2

Quelle: Stadt Essen Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung, Wahlen und Stadtarchiv, Handlungsprogramm Sozialhilfe - Zwischenbericht - Vorlage für den Sozialausschuß (Drs.-Nr. 220) März 1988, Seite 37

Unterstützung durch das Arbeitsamt und müssen daher von Sozialhilfe leben. (Tab. 4)

Tab. 4

Jahr	Fälle "Arbeitslosigkeit" am 31.12.	Steigerung zum Vorjahr in %	Anteil an den Gesamtfallzahlen in %	Aufwendung pro Jahr HzL Mio DM	Steigerung zum Vorjahr in %
1980	981	-	9,8	4,9	-
1981	1 171	+ 19,4	11,4	5,3	+ 8,2
1982	2 685	+129,3	22,2	10,6	+ 100,0
1983	3 923	+ 46,1	28,5	18,6	+ 75,5
1984	4 845	+ 23,5	31,5	25,0	+ 34,4
1985	5 728	+ 18,2	31,1	32,5	+ 30,0
1986	6 073	+ 6,0	30,2	40,0	+ 23,1

Quelle: Stadt Essen Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung, Wahlen und Stadtarchiv, Handlungsprogramm Sozialhilfe - Zwischenbericht - Vorlage für den Sozialausschuß (Drs.-Nr. 220) März 1988, Seite 43

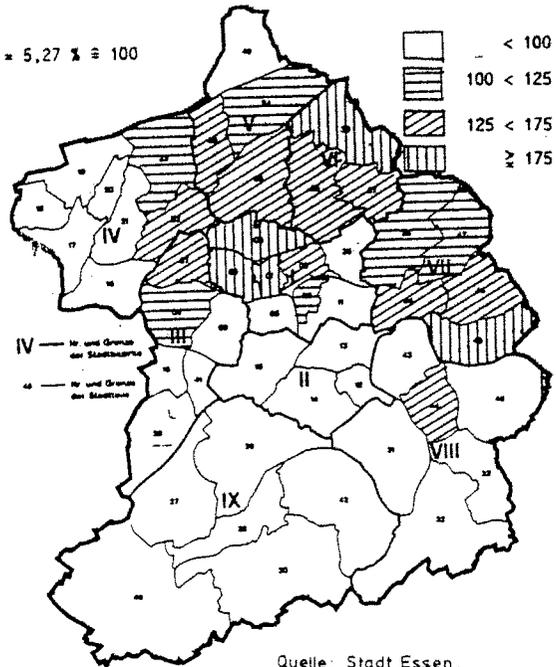
Die sozialen Problemlagen konzentrieren sich räumlich. Es entstehen deutliche soziale Ungleichheiten im Stadtgebiet, so gibt es z.B. in Essen einen Stadtteilbereich (stat. Raumeinheit) mit 7 300 Einwohnern, in dem bereits mehr als 20 % der Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind. (Abb. 8)

In der Essener Untersuchung über die "Soziale Ungleichheit" wurden mehrere Indikatoren für soziale Benachteiligung überlagert (Sozialhilfe, Wohngeld, Kfz/E, hoher Alten- bzw. Kinderanteil ...). Dadurch wurden sozialstrukturelle Profile der Stadtteile ermittelt und Abweichungen festgestellt.

Abb. 8

Anteile der Sozialhilfeempfänger und ihrer Angehörigen
an der Wohnbevölkerung
- Abweichungen vom städtischen Mittelwert in % (3 '86)

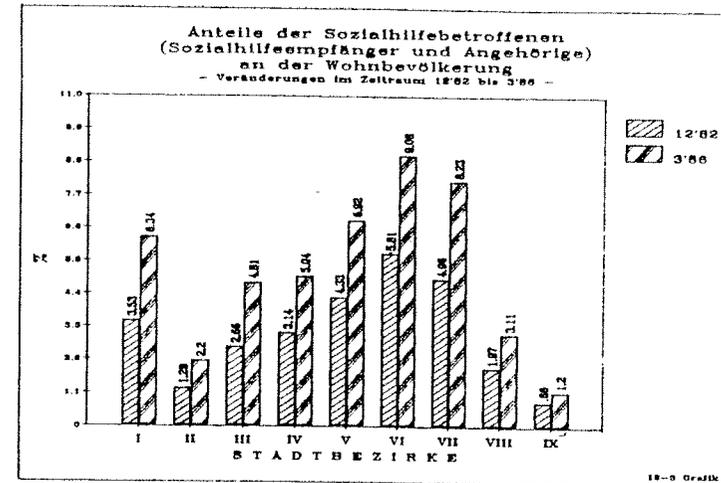
$\bar{x} = 5,27 \% \pm 100$



Quelle: Stadt Essen,
Amt für Entwicklungsplanung
Soziale Ungleichheit im
Stadtgebiet, Essen 1987 S. 21

Die sozial-räumliche Segregation und Polarisation im Stadtgebiet schreitet fort. Es wurde festgestellt, daß die höchsten Zuwachsraten sozialhilfebedürftiger Personen in den Bezirken zu verzeichnen sind, die ohnehin schon überdurchschnittliche Anteile von Sozialhilfebetroffenen aufweisen (Abb. 9).

Abb. 9



Quelle: Stadt Essen Amt für Entwicklungsplanung

Die Beobachtung dieses Prozesses wird in Essen kontinuierlich (jährlich) fortgeführt. Die Zeitreihe gibt Aufschluß über den Verlauf des Prozesses und ggf. auch über die Wirksamkeit von Gegenstrategien.

1.5 Städtebau und Raumstruktur

Die Ruhrgebietsstädte und ganz besonders die Stadt Essen weisen extrem hohe Nutzungsdichten auf. Essen hat eine durchschnittliche Einwohnerdichte von fast 3 000 E/qmk und liegt damit mit Abstand an der Spitze der großen Ruhrgebietskernstädte. Der Anteil der Siedlungsfläche beträgt in Essen über 64 % (Bochum 67 %, Oberhausen 70 %, Gelsenkirchen 74 %, Herne 77 % im Vergleich zu Münster 28 %, Aachen 36 %, Bielefeld 37 %, Bonn 44 %, Düsseldorf 54 %) ¹⁴⁾.

Dies bedeutet, daß die Beanspruchung der Flächen vergleichsweise hoch ist und Flächenkonkurrenzen und Nutzungskonflikte besonders ausgeprägt sind.

Dabei besteht die paradoxe Situation, daß einerseits riesige industrielle Brachflächen vorhanden sind, die vor allem wegen ihrer Bodenbelastungen nicht oder nur mit großem Aufwand genutzt werden können, und andererseits die Stadt Essen an einem chronischen Defizit an verfügbaren Gewerbeflächen leidet.

Die industriell geprägte historische Entwicklung der Stadt Essen, wie aller Kernstädte des Ruhrgebietes, hat teilweise Stadtteile mit schlechten Wohnbedingungen entstehen lassen. Wenn die ursprünglich diese Stadtteile dominierenden Zechen und schwerindustriellen Betriebe stillgelegt sind, bleiben oft relativ unattraktive Siedlungsbereiche zurück, die durch schlechte Bausubstanz, wenig Grünflächen, hohe Immissionen, einseitige soziale Strukturen und ein negatives Image gekennzeichnet sind. Eine Zechenstilllegung wie z.B. die der Zeche Zollverein im Essener Nordosten führt dazu, daß einem ganzen Stadtteil eine neue Funktion, neue Perspektiven und ein neues Gesicht geschaffen werden müssen.

Übrig geblieben aus der schwerindustriellen Entwicklungsphase sind nach heutigen Maßstäben verhältnismäßig ungeordnete städtebauliche Strukturen.

Dabei sind die Qualitäten in Essen sehr ungleich über das Stadtgebiet verteilt. Im Norden konzentrieren sich die Probleme, wogegen der Süden attraktive Wohn- und Gewerbestandorte sowie ausgedehnte Erholungsbereiche aufweist.

Wie sehr diese städtebaulichen Strukturen Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt begrenzt haben und noch begren-

zen, läßt sich an der Innenstadtentwicklung deutlich machen. Die Stadt Essen besitzt keinen starken historisch gewachsenen Kern, von dem aus sie dann konzentrisch nach außen wachsen konnte. Ihre Innenstadt wird vielmehr eingeschnürt von unmittelbar angrenzenden Industrieflächen. Somit gibt es auch keinen Kranz von citynahen Wohngebieten, die für Belebung sorgen können. Die geringe historische Bausubstanz ist zudem im 2. Weltkrieg fast vollständig zerstört worden.

1.6 Umweltprobleme

Schon angesprochen wurde die hohe Nutzungsdichte und der hohe Siedlungsflächenanteil. Daraus resultieren sowohl Überlastungen der ökologischen Systeme als auch Erholungsflächendefizite (bzw. auch Überlastungen von Freiflächen durch Erholungsnutzung!).

Wenn auch der Himmel über dem Ruhrgebiet seit vielen Jahren wieder blau ist, bestehen doch relativ hohe Immissionsbelastungen teils immer noch durch Industrie und Kraftwerke, teils durch Hausbrand und teils durch den dichten Verkehr. Eine der größten umweltpolitischen Sorgen bereitet das Altlastenproblem. Essen hat ein Altlastenkataster erstellt, in dem rd. 400 Altlasten bzw. Altlastenverdachtsstandorte enthalten sind.

Die Altlastenproblematik engt die Stadtentwicklung immer stärker ein. Vor allem das Recycling von alten Industriebrachflächen für dringend benötigte neue Gewerbeflächen stockt, so daß trotz Industriebrachen ein großer Umwandlungsdruck auf den unter Umweltschutz- und Erholungsgesichtspunkten schützenswerten Freiflächen liegt. Wird aber diesem Druck nachgegeben, läuft das nicht nur ökologischen Zielsetzungen zuwider, sondern verschlechtert auch durch den Wegfall von weiteren der ohnehin äußerst knappen naturnahen Freiflächen die Wohn-

standortattraktivität der Stadt, die bekanntlich von entscheidender Bedeutung für den Wirtschaftsstandort ist.

1.7 Krise der städtischen Finanzen

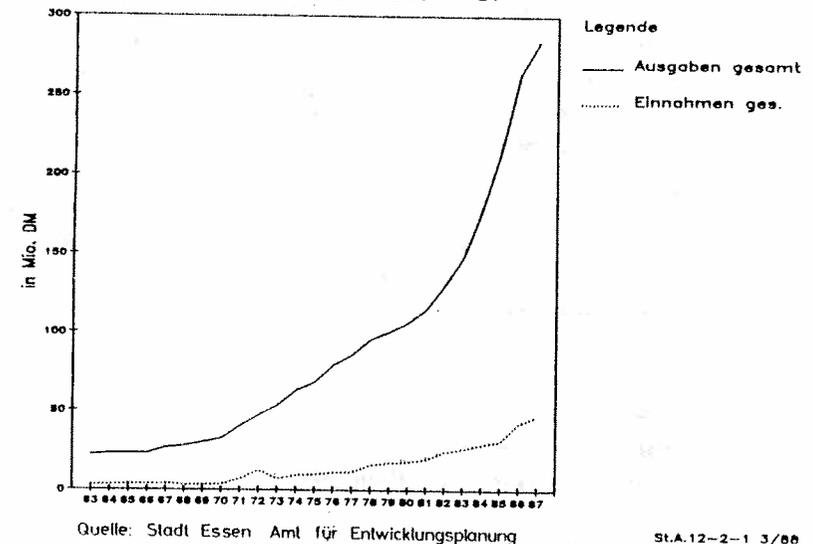
In vielen Städten des RG sind die Haushalte zerrüttet. Duisburg, Gelsenkirchen und Oberhausen sind dafür schon seit längerem bekannte Beispiele. Aber das Phänomen ist nicht nur Ruhrgebiets-spezifisch, der Deutsche Städte-tag geht davon aus, daß 1988 ca. 5 Mrd. DM Haushaltsdefizite bei den Städten entstehen.

Erstmalig nach '45 konnte auch Essen in '87 keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Im Haushaltsplan '87 mußte ein Defizit von 135 Mio DM ausgewiesen werden, das zwar im Laufe des Rechnungsjahres u.a. durch Auflagen des RP verringert wurde, aber dennoch eine große Vorbelastung für die Finanzentwicklung darstellt, vor allem weil es sich hierbei nicht um einen einmaligen "Ausrutscher", sondern um strukturelle Probleme handelt.

Die Ursachen für diese Misere liegen hauptsächlich im drastischen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen (in Essen von 1986 auf 1987 um ca. 140 Mio DM Gemeindeanteil), in der Explosion der Sozialausgaben und in der Verringerung von Landeszuweisungen sowie Aufgaben- und Ausgabenerweiterungen (z.B. Volkszählung, de-facto-Flüchtlinge, ...) die von staatlicher Seite auf dem Gesetz- und Verordnungsweg den Kommunen aufgebürdet wurden (Abb. 10).

Abb. 10

Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe nach dem BSHG von 1963 - 87



Die Stadt Essen ist seit Ende '86 sehr intensiv mit Haushaltskonsolidierung befaßt. Dabei geht es vor allem um Ausgabenreduzierungen aber auch um das Ausreizen aller möglichen Einnahmenerhöhungen.

Das Haushaltssicherungskonzept, das teilweise bereits umgesetzt ist, beinhaltet z.B. die Einsparung von ca. 240 Stellen/a (2 % Personakosten/a), die Begrenzung der beeinflussbaren Sachausgaben auf unter 200 Mio/a (schon in der Vergangenheit blieben z.B. die Ansätze für Bauunterhaltung weit unter dem notwendigen Maß, statt ca. 70 Mio/a werden nun ca. 15 Mio ausgegeben!) und die Reduzierung städtischer Infrastruktureinrichtungen (Bibliotheken, Bäder, Jugendfreizeitheime).

Außerdem wurden die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B und die Gebühren und Entgelte erhöht.

Die Krise des Verwaltungshaushaltes ist natürlich unmittelbar verknüpft mit dem Vermögenshaushalt und damit mit den Investitionen. Die Aufsichtsbehörde begrenzt die Kreditaufnahme, was in Essen dazu führt, daß kaum mehr neue Investitionsmaßnahmen begonnen werden können. Insgesamt muß man sehen, daß der weitaus größte Teil der städtischen Haushaltsausgaben nicht oder kaum beeinflussbar ist. Daher geht es beim Einsparen immer gleich um die politisch besonders brisanten Bereiche wie Kürzungen im Jugend- und Sozialbereich, Kultur, Sport, Schließung von Einrichtungen (z.B. Bäder, Bibliotheken, Jugendfreizeiteinrichtungen).

Diese Entwicklung hat natürlich negative Auswirkungen auf alle vorher genannten Problembereiche, vor allem aber auf die Beschäftigungssituation.

Verbesserungen des kommunalen finanziellen Handlungsspielraumes sind nicht absehbar, im Gegenteil, werden die Steuerentlastungspläne der Bundesregierung und die ebenfalls krisenhafte Finanzsituation des Landes NW voraussichtlich zu weiteren Einnahmeausfällen für die Städte führen.

1.8 Schlußbemerkung

Der kurze, sicher unvollständige, Aufriß der Strukturprobleme sollte deren Vielschichtigkeit deutlich machen. Auch wenn nicht in jedem Fall ausgeführt, sind die Zusammenhänge zwischen den Problembereichen mehr oder weniger evident.

Auf diesem Hintergrund sollen jetzt einige Ansätze und Thesen zur Planungspolitik formuliert werden.

2. Ansätze planerischer und politischer Strategien

Die aufgezeigten Strukturprobleme haben nicht ausschließlich ihre Ursache in der Altindustrialisierung, sie liegen großteils auch in Problemen des kommunalen Handlungsspielraums allgemein und in der konkreten Ausgestaltung dieses Handlungsspielraumes.

Jedenfalls muß eine Stadtentwicklungsstrategie für Essen sehr umfassend ansetzen und darf sich nicht einen Teilaspekt auf Kosten anderer Bereiche isoliert herauspicken. Das alte Problem der Koordination der Fachplanungen ist weiterhin aktuell!

Um die strukturelle Krise des Ruhrgebietes zu überwinden, müssen die verschiedenen strukturellen Problemdimensionen im Zusammenhang gebracht und vielschichtige Strategien entwickelt werden, die nicht nur an einzelnen Strukturmerkmalen ansetzen, sondern die Entwicklung der Städte und der Region als Wirtschafts- und Wohnstandorte insgesamt umfassen.

Eine Voraussetzung dafür ist, daß der Entwicklungsprozeß umfassend erfaßt und analysiert wird. Dazu ist es notwendig, problemorientierte Beobachtungssysteme aufzubauen bzw. zu verbessern. In Essen bietet die 1987 erfolgte Zusammenlegung des statistischen Amtes mit dem Amt für Entwicklungsplanung und die Verstärkung der Stadtforschung dafür verbesserte Voraussetzungen (Beispiele für Beobachtungssysteme: Umweltinformations-

system, Sozialberichterstattung (Soz. Ungleichheit), kleinräumiges Beobachtungssystem). Um wirksam in den strukturellen Entwicklungsprozeß eingreifen zu können, ist es notwendig, die politisch-administrative Steuerungskapazität der städtischen und staatlichen Planung zu erhöhen. Das bedeutet zielorientierten und gebündelten Einsatz der Instrumente sowie Ausschöpfung der Koordinations- und Moderationsmöglichkeiten der Kommune. Für die Verwaltung insgesamt soll versucht werden, ein aufgabenbezogenes Berichtswesen aufzubauen als Voraussetzung für die Verbesserung des zentralen Steuerungsinstrumentariums mit der Perspektive Ziele, Instrumenteneinsatz und Mittelaufwand besser aufeinander abzustimmen im Sinne von "Controlling"-Ansätzen.

Die Stadt Essen und die Region sind trotz aller Probleme Standorte mit großer Wirtschaftskraft und vielfältigen Entwicklungspotentialen. Der große Arbeitsmarkt, die hohe Kapitalkonzentration, der Markt von über 5 Mio Konsumenten, die hohe Infrastrukturdichte und Vielfalt im Verkehr, in der Kultur bei sonstigen Freizeitmöglichkeiten und nicht zuletzt die 5 Universitäten bieten eine Basis für wirtschaftliche Entwicklung. Darüber hinaus ist es aber notwendig, die spezifischen Entwicklungspotentiale der Region und der Städte herauszuarbeiten. Für Essen z.B. lassen sich besondere Chancen in den Bereichen Umwelttechnologie, Energietechnik, Einsatz neuer I+K-Technik im Handel und in der Bautechnik und -forschung erkennen.

Es wird überlegt, eine Untersuchung erstellen zu lassen, die diese Entwicklungsmöglichkeiten, die in den spezifischen Strukturbedingungen enthalten sind, für Essen im Zusammenhang mit der Region herausarbeitet.

Dabei geht es nicht nur um neue Erkenntnisse, sondern auch um die Bestätigung und Absicherung eigener Erfahrungen. ("Der Prophet gilt nichts im eigenen Land"). Eine besonders wichtige Rolle spielt hierbei die Inszenierung. Ein solches Gutachten soll gemeinsam von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaft, Universität initiiert und natürlich auch bezahlt werden. Es müßte dialogisch durchgeführt werden und damit einen möglichst großen Kreis von relevanten Gruppen und Personen einbinden. Es geht dabei auch um Image aber nicht um die Werbung "RC - ein starkes Stück Deutschland", sondern um Mobilisierung der tatsächlich vorhandenen Chancen und die Herausarbeitung eines auf die Zukunft gerichteten Profils des Standortes Essen.

Es soll also so etwas wie eine neue "Aufbruchstimmung" erzeugt werden. Hierbei hat die Moderation eine wichtige Funktion, die, wie das Beispiel Köln zeigt, von der politischen Spitze durchaus wirkungsvoll wahrgenommen werden kann, wenn sie in der Verwaltung entsprechend gut vorbereitet und unterfüttert wird.

Regionalpolitik sollte diese Art des Vorgehens in Zukunft stärker berücksichtigen. Finanzielle Mittel allein bewirken wenig, wenn sie nicht an die richtigen Ideen geknüpft sind, im Gegenteil kann Geld sogar schaden, wenn es überholte oder falsche Entwicklungen und Strukturen unterstützt.

Das Programm Zukunftsinitiative Montanregionen des Landes NW geht in dieser Hinsicht insoweit in die richtige Richtung, als es an die Kooperation der wirtschaftlich relevanten Gruppen auf lokaler bzw. regionaler Ebene geknüpft ist. Die Frage ist allerdings zu stellen, ob die Projekte, die jetzt auf dem Tisch liegen, ein regionales Konzept der Strukturverbesserung darstellen. Es wäre sinnvoll, entsprechend der in den Städten vorhande-

nen Profile thematische und räumliche Schwerpunkte zu setzen. Arbeitsteilig sollten für bestimmte Angebote eindeutige Adressen geschaffen werden.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß die Region der entscheidende Rahmen auch für die Eigenentwicklung der Stadt Essen ist und daß die schwierigen Strukturprobleme nur durch die Bündelung der Kräfte zu lösen sind und daß letztlich in der regionalen Zusammenarbeit erhebliche Einsparpotentiale enthalten sind, wird vorsichtig versucht, dem Gedanken der regionalen Zusammenarbeit wieder mehr Gewicht einzuräumen.

Bei einer solchen Regionalisierung von städtischen Aufgaben kommen z.B. folgende Felder für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit in Frage: räumliche Planung, Wirtschaftsförderung, kommunale Beschäftigungspolitik, kommunale Finanzpolitik, Telematik, Verkehr, Umweltschutz, Entsorgung, Energieversorgung, Kulturpolitik, Freizeit, Infrastruktur (z.B. Feuerwehr, Schulwesen, Heimunterbringung von Kindern, Bibliotheken, VHS), Hochschulen und Forschung, Organisation und Moderation von Diskussions- und Entscheidungsprozessen.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Überwindung der Strukturkrise besteht in der Konsolidierung der städtischen Haushalte. Auf städtischer Seite ist hier alles zu tun, um Haushaltsverbesserungen zu erreichen! Das bedeutet auch Planungsrevision in den Infrastrukturbereichen. Unter den veränderten Rahmenbedingungen wie Finanzsituation, Bevölkerungsentwicklung, Verhaltensentwicklung sind die Planungen zu überprüfen bzw. neu zu erstellen. In einigen Bereichen werden dafür dringend Forschungsergebnisse benötigt. Z.B. ist die Entwicklung des Freizeitbereiches ohne genauere Kenntnis der Entwicklung der Zeit- und Verhaltensstrukturen kaum absehbar.

Die Stadt darf sich aber nicht kaputtsparen. Sparen muß entsprechend der Bedeutung der Aufgaben geschehen. Dies bedeutet eine umfassende Gewichtung der kommunalen Aufgaben. Allein die informationsmäßigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, nämlich aufgabenbezogen die Information über Organisation, Personal- und Finanzaufwand zusammenzuführen, ist in einer Großstadtverwaltung ein kaum zu bewältigender Arbeitsaufwand.

Trotz aller Bemühungen zur Konsolidierung der Haushalte wird es den Städten der Region nicht gelingen, sich aus eigener Kraft aus der Misere herauszuziehen. Die Stichworte Sozialhilfelasten und Gewerbesteueraufkommen reichen aus, um die dringende Notwendigkeit einer Neuregelung der Gemeindefinanzierung zu begründen.

Bei aller Sparnotwendigkeit müssen die städtebaulichen und ökologischen Probleme massiv angegangen werden. Dafür reicht die "bestandsorientierte Siedlungsentwicklung" als planungspolitisches Paradigma nicht aus, weil ja gerade in den Bestandsstrukturen die Probleme stecken. Hier sind durchgreifende planerische und investive Lösungen notwendig ¹⁵⁾. Ebenso müssen sich Stadt und Region den aufgezeigten sozialen Problemen stellen. Auch dabei geht es nicht nur um die Finanzierung der Unterstützungsleistungen, sondern um eine Reorganisation der kommunalen Sozialpolitik, die mit ihrem Angebot noch stärker als bisher die gebietsspezifischen, kleinräumigen sozialen Problemstrukturen berücksichtigen muß. Außerdem müssen die Städte, ohne den Blick für die aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen vorhandene Begrenzung ihrer Möglichkeiten zu verlieren, den Handlungsspielraum im Bereich kommunaler Beschäftigungspolitik restlos ausschöpfen ¹⁶⁾.

Die Politikfelder konnten hier nur kurz angerissen werden, es konnte aber hoffentlich ein Eindruck vermittelt

werden, wo die Schwerpunkte der Stadtentwicklungspolitik und -planung einer mit diesen Strukturproblemen belasteten Region liegen.

Die in einer langen historischen Entwicklung herausgebildeten strukturellen Probleme haben in der Region komparative Nachteile entstehen lassen, die dem altindustrialisierten Ballungsraum in einer quasi marktwirtschaftlich organisierten Konkurrenz der Standorte keine Chance einräumen.

Regionale Planungspolitik muß daher die Startbedingungen der altindustrialisierten Standorte verbessern. Die komplexen Strukturprobleme erfordern vielschichtige Strategien, die den regionalen Standort verbessern und nicht nur Defizite räumlich und sektoral verschieben.

Anmerkungen:

- 1) Revier-Report, KVR 1986, Seite 7
- 2) vgl. Basisdaten Essen - Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsförderung, Stadt Essen, Amt für Wirtschaftsförderung, Oktober 1986, Seite 5
- 3) vgl. Antwort der Landesregierung NW auf die große Anfrage 11 der Fraktion der CDU, Drs. 10/1844 (1987)
- 4) vgl. Revier-Report, KVR 1986, Seite 8
- 5) vgl. Regionalentwicklung zwischen Technologieboom und Resteverwertung, Bochum 1985, Seite 35
- 6) vgl. Antwort der Landesregierung a.a.O., Seite 16
- 7) vgl. Regionalentwicklung zwischen ... a.a.O., Seite 39
- 8) vgl. Regionalentwicklung ... a.a.O., Seite 39
vgl. auch Hans Estermann, Hans Gabriel:

Ruhrgebiet in der Krise - altes Problem mit neuen Zahlen? in: Zukünfte für alte Industrieregionen, Dortmund 1984, Seite 7

- 9) aus Veröffentlichung des KVR 1988
- 10) vgl. Franz-Josef Bade: Funktionale Arbeitsteilung und regionale Beschäftigungsentwicklung in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1986, Seite 705 ff.
- 11) vgl. Revier-Report ... a.a.O., Seite 6
- 12) vgl. R. Bartella: Auswirkungen der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf verschiedene Bereiche von Staat und Gesellschaft. Anlage zum TOP 11 der 12. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages am 18./19.09.1986 in Freiburg.
- 13) vgl. Regionalstatistische Informationen aus der laufenden Raumbbeobachtung in: Informationen zur Raumentwicklung 11/12.1985, Seite 1099
- 14) Freiraumbericht, Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1984, Seite 16
- 15) Das von der Landesregierung NW initiierte Vorhaben einer "Internationalen Bauausstellung Emscher-Park" kann dazu wichtige Impulse geben.
- 16) Neben der "normalen" Wirtschaftsförderung gehört dazu vor allem die Unterstützung des sog. zweiten Arbeitsmarktes, der den Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, Beschäftigungs- und Qualifizierungsperspektiven eröffnen soll. Die Gründung einer Beschäftigungsgesellschaft kann z.B. in diesem Zusammenhang ein geeignetes Instrument sein, um Beschäftigungs- und Qualifizierungsstrategien zu bündeln und aufeinander abzustimmen.