



LANDESREGIERUNG NORDRHEIN WESTFALEN

LANDESPRESSE- UND INFORMATIONSTELLE

III - 17.1./67

Düsseldorf, den 16. Januar 1967

Möglichkeiten und Grenzen der Strukturverbesserung des Ruhrreviers im Rahmen der Landespolitik

Auszug aus einem Vortrag des Chefs der Staatskanzlei, Staatssekretär Prof. Dr. Halstenberg, gehalten am 16. Januar 1967 in Duisburg (IHK) vor der "Volks- und Betriebswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet"

Ich spreche hier am Vorabend der Debatte über die Regierungserklärung im Düsseldorfer Landtag. Die parlamentarische Aussprache wird sich mit Sicherheit zu einem guten Teil um Fragen und Probleme drehen, die Sie mir hier als das Thema meiner Ausführungen gesetzt haben. Die Zurückhaltung, die mein Amt mir gebietet, zwingt mich, in meinen Ausführungen vor diesem Kreis, auch dort wo ich Absichten und Pläne aus den "Schubladen" der Landesregierung gerne im einzelnen darlegen möchte, allgemeine Formulierungen zu wählen. Ich bitte Sie dafür um Ihr Verständnis.

I

Strukturverbesserung ist im Grunde eine kurze Formel für den Regierungsauftrag jeder Regierung eines demokratischen Gemeinwesens ...

In einem föderalistisch aufgebauten Staat wie der Bundesrepublik bringt die Teilung der umfassenden staatlichen Zuständigkeit zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern Einschränkungen. Die Landesregierung dieses so stark von Maßnahmen der Wirtschaftspolitik abhängigen Landes hat im Grunde überhaupt keine wirtschaftspolitische Zuständigkeit im eigentlichen Sinne. Sie kann weder die Notenbank und Geldpolitik bestimmen noch hat sie garantierten Einfluss etwa auf die Außenhandelspolitik oder die einschneidenden sozialpolitischen Entscheidungen. Auch das öffentliche Finanzwesen kann sie angesichts des Umfanges des Bundeshaushalts und der von dort ausgehenden, den Wirtschaftsablauf weitgehend bestimmenden Wirkungen, nur sehr beschränkt als wirtschaftspolitisches Stauungsmittel einsetzen. Andererseits werden auf der Ebene des Landes ganz wesentliche Entscheidungen z.B. raumordnerischer und regionalpolitischer Natur, aber auch auf dem Gebiet des Schul- und Bildungswesens, getroffen, mit denen sich der Gesamtstaat abfinden muß.

Daß eine Landesregierung, die sich mit tragenden Kräften der Bundesregierung in ihrem politischen Wollen einig weiß, viele mittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidungen der Bundesebene besitzt, bedarf nicht der besonderen Begründung. Dennoch bleibt festzuhalten: Das Bemühen des Landes um Strukturverbesserung begegnet vielfachen Widerständen aus der verfassungsmäßig garantierten staatlichen Ordnung. Es erschien mir wichtig, meine Herren, diese Anmerkung zum Thema voranzustellen. Nicht, weil ich den Erfolg der Bemühungen des Landes um eine Strukturverbesserung des Ruhrgebiets etwa nicht erwartete,

das Gegenteil ist der Fall. Allerdings dürfte klar sein, daß dieser Erfolg nur eintreten kann, wenn Bund und Land konzertiert vorgehen. Die fortlaufende Abstimmung aller Maßnahmen zwischen der Bundesregierung und der Landesregierung ist unabdingbare Voraussetzung einer Verbesserung der Lage im Ruhrgebiet.

II

Die Lage ist gekennzeichnet durch zwei Fakten: Wir haben Produktionsmöglichkeiten in der Grundstoff- und Montanindustrie, die über die Absatzchancen erheblich hinausgehen. Folgewirkungen in anderen Wirtschaftszweigen bis hinunter zu den Verbrauchsgütern und den Dienstleistungen deuten sich an. Andererseits besteht ein beträchtlicher Fehlbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur. Beide Entwicklungen wirken verstärkend aufeinander. Die Krise in der Montanindustrie mindert das Steueraufkommen und das verfügbare Einkommen. Die Mängel in der Infrastruktur treten um so deutlicher hervor, je härter der Wettbewerb sich entwickelt.

Es wäre nun allzu einfach gedacht, wollte man der Strukturkrise allein mit einer Verbesserung der Infrastruktur entgegenkommen. Ich brauche in diesem Kreis die hohe Bedeutung der Infrastruktur für das Wirtschaftswachstum nicht näher zu begründen und kann mir wohl auch Ausführungen über die unmittelbar stimulierende Wirkung öffentlicher Investitionen auf den Wirtschaftskreislauf ersparen. Das alles ist unbestreitbar. Ebenso klar ist aber auch, daß man dem Bergbau und der Stahlindustrie nicht allein mit Grundlageninvestitionen helfen kann. Unmittelbar auf die Unternehmen wirkende Maßnahmen sind erforderlich, damit ein weiterer Leistungsabfall des Reviers verhindert wird und auch eine sozialpsychologische Beruhigung eintritt.

Welches Ziel nun ist hier anzustreben? Allgemein läßt sich festhalten, daß die Lücke zwischen Kapazität - und damit fixen Kosten - und Auslastung geschlossen werden muß. Es ist nur natürlich, wenn die betroffenen Unternehmen zunächst anstreben, dies durch Erhöhung des Absatzes zu erreichen und daher dazu neigen, auf der

Höhe ihrer Kapazität weiter zu produzieren.

Im Grundsatz aber kann eine Harmonisierung jedenfalls auf die Dauer nur durch Anpassung der Produktion an die Absatzlage erreicht werden. Das Bestreben staatlicher Strukturverbesserung geht in diesem Zusammenhang dahin, soweit möglich und vertretbar, die Absatzlage zu stabilisieren. Eine ganze Reihe verschiedener Maßnahmen mit diesem Ziel ist in der Zwischenzeit eingeleitet worden. Soweit in diesem Zusammenhang zur Sicherung des Absatzes öffentliche Mittel in der Form einer Subvention eingesetzt werden, muß man sich indessen klar machen, daß gesamtwirtschaftlich gesehen hierdurch ein rentierlicher Absatz nur vorgetäuscht wird. Subventionen dieser Art sind daher nur vertretbar, wenn mit ihnen ein höheres Ziel der Politik verfolgt wird. Im Bereich für die Kohle gehört hierher der Gedanke einer Erhaltung heimischer Energiequellen. Subventionen sind finanzwirtschaftlich darüber hinaus im übrigen nur über beschränkte Zeiträume verkraftbar, will man nicht einen Aderlaß an der Kraft unserer gesamten Volkswirtschaft dulden.

Damit stellt sich die Kernforderung der wirtschaftlichen Strukturverbesserung im Ruhrgebiet wie folgt:

Es sind aus sich heraus produktive Wirtschaftskräfte zu entwickeln. In einer Übergangsphase müssen Produktion und Absatz auch mittels staatlicher Hilfen auf einer Höhe erhalten werden, die den Eintritt von Folgeschäden wirtschaftlicher und sozialer Art vermeidet.

III

Das Ziel liegt damit klar. Strukturverbesserung bedeutet staatliche Unterstützung zu eigenwirtschaftlicher Produktivität für das Revier. Das ist kein Selbstzweck, sondern die schlichte Voraussetzung für das Angebot attraktiver Arbeitsplätze und die Voraussetzung für weiteren Fortschritt im sozialen und kulturellen Bereich. Ein Vergleich der Wachstumsrate des Brutto-

sozialprodukts in der Bundesrepublik mit der des Reviers macht deutlich, daß nur eine grundlegende Neuorientierung des Reviers nachhaltige Verbesserungen bringen kann. Dies kann geschehen durch Erhöhung der Produktivität in der vorhandenen Wirtschaft, durch Aufnahme neuer Fertigungen und durch Ansiedlung neuer Betriebe.

Die operative Methode der Strukturverbesserung des Reviers ist damit bestimmt. Die notwendigen Maßnahmen lassen sich gliedern in solche von unmittelbarer Wirksamkeit und solche, deren Ziel die langfristig andauernde Verbesserung ist. Beides ist geboten. Stünden ausreichende Finanzierungsmittel zur Verfügung, würden kurzfristige und langfristige Maßnahmen nebeneinander einzuleiten und durchzuführen sein.

Die finanzwirtschaftliche Lage der öffentlichen Hand schließt es aber aus, alle als richtig und dringlich erkannten fördernden Maßnahmen durchzuführen. Es ist daher notwendig, durch Bildung von Prioritäten zu einer Rangfolge zu gelangen. Diese Rangfolge kann nicht durch bloße liniare Aneinanderreihung gebildet werden.

Die Integration der Maßnahmen ist der richtige Weg. Beherrschend bleibt das längerfristige Ziel der Verbesserung der Infrastruktur. Jedoch muß zugleich ein möglichst hohes Maß unmittelbar wirkender Hilfen eingeleitet werden. Damit wird die Koordination und die Integration der Strukturverbesserung im Ruhrgebiet zu einem mathematisch ausdrückbaren Modell. Es ist Aufgabe des unter meiner Leitung in der Staatskanzlei eingerichteten Planungsstabes, dieses Modell zu entwickeln und später zu konkretisieren.

IV

Neben der sachlichen Abstimmung kommt der räumlichen Zuordnung erhebliche Bedeutung zu. Die Entwicklung^{ist} in den verschiedenen Teilräumen des Reviers nicht gleichmäßig verlaufen. Die fast ausschließlich von der Kohle- und Stahlindustrie abhängenden Räume insbesondere der Emscher Zone bedürfen vorrangig der Hilfe. Der Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, den die Landesregierung kürzlich genehmigt hat, bietet eine sichere Grundla

für die raumorientierte Koordinierung von Maßnahmen der Strukturverbesserung. Er läßt auch erkennen, wo eine räumliche Schwerpunktbildung einen optimalen Erfolg verspricht.

V

Mit kurzfristiger Wirkung werden die folgenden, zumeist unmittelbar an die Unternehmen gerichteten Maßnahmen eingeleitet bzw. weitergeführt:

1. Zur Stabilisierung der Absatzlage beim Bergbau muß die Verwendung der Steinkohle in ihren beiden Hauptabsatzbereichen, nämlich in der Elektrizitätswirtschaft und für die Stahlerzeugung, gestützt werden. Die dazu notwendigen außenwirtschaftlichen Entscheidungen - Beschränkung der Öleinfuhren und der Kohlelieferungen aus dem Ausland - unterliegen nicht der Disposition des Landes. Dagegen nimmt das Land an den Aufwendungen im Rahmen des Steinkohlensicherungsgesetzes durch eine Beteiligung in Höhe von einem Drittel teil. Zweck dieses Gesetzes ist, wie Ihnen bekannt, die Verwendung von Steinkohle bei der Errichtung neuer Kraftwerkskapazitäten in revierfernen Räumen zu sichern und den Transport von Steinkohlestrom dorthin zu erleichtern.

Vor wenigen Tagen hat die Landesregierung ihre Beteiligung an dem ersten größeren Projekt dieser Art beschlossen.

Die Förderung des Baues von Großkraftwerken auf der Kohle und von Stromleitungen in den süddeutschen Raum sowie von Block- und Fernheizwerken gehört hierher.

Bei der Verbilligung von Koks kohle bzw. von Koks für die Stahlindustrie bahnt sich eine europäische Lösung mit Hilfe der Montanunion an. Bundesregierung und Landesregierung haben sich geeinigt, zunächst aus nationalen Mitteln vorübergehend einzuspringen, um eine Abwanderung von Hüttenkapazität aus dem Revier zu vermeiden.

Man mag im Sinne meiner vorangehenden Ausführungen einwenden, daß derartige konservierende Subventionen die Struktur nicht zu verbessern vermöchten. Dieser Einwand wäre sicherlich

stichhaltig, wenn diese beiden Maßnahmengruppen die Strukturverbesserung ausmachen würden. Sie sind indessen nur unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung einer ausreichenden einheitlichen Energiegrundlage und als Übergangshilfe zu verstehen. Sie sind zeitlich befristet. Während ihrer Laufzeit wird sich der Bergbau und auch die Stahlindustrie zu Entscheidungen über die vorliegenden Vorschläge zur Verbesserung der Unternehmensstruktur und der Wirtschaftlichkeit dieser Industriezweige durchringen müssen. Die Landesregierung beschäftigt sich zur Zeit sehr eingehend mit den ~~vorliegenden~~ Vorschlägen und wird sich in naher Zukunft dazu äußern.

2. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität des Reviers muß erhöht werden durch Ansiedlung neuer sowie durch Erweiterung und Umstellung bestehender Wirtschaftsbetriebe.

Die Landesregierung ist dabei entschlossen, mit unkonventionellen Methoden - ähnlich wie sie in unseren westlichen Nachbarländern schon seit längerem geübt werden - Anreize auf die Wirtschaft auszuüben. Es kann keinem ernstlichen Zweifel unterliegen, daß nur auf diese Weise eine nachhaltige Strukturverbesserung kurzfristig eingeleitet werden kann. Entscheidendes Kriterium für den Umfang der finanziellen Ansiedlungshilfen durch das Land wird dabei der von Ansiedlung, Betriebserweiterung oder Betriebsumstellung zu erwartende langfristige Erfolg sein.

In diesem Zusammenhang werden neben den Unternehmen die Gemeinden mit besonderer Unterstützung rechnen können, wenn sie etwa bei der Bodenordnung und der Erschließung von Grundstücken oder durch sonstige kommunale Folgekosten über ihre Finanzkraft hinaus strapaziert werden.

3. Die Hilfe zur Beseitigung dauerhaft überschüssiger Kapazitäten in der Grundstoffindustrie, wie sie sich im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Aktionsgemeinschaft Deutscher Steinkohlenreviere ergeben wird, sollte ebenfalls in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Produktivitätssteigerung gesehen werden. Auf diese Weise wird nämlich bei sachgerechter Handhabung eine volle Auslastung der verbleibenden Kapazität und

damit eine Produktivitätssteigerung erzielt.

4. Hervorragende Bedeutung für die Strukturverbesserung hat die berufliche und räumliche Mobilität der Menschen im Revier. Nur sie garantiert den Einsatz menschlichen Geistes und menschlicher Arbeitskraft mit dem deutlichsten Niederschlag in der Produktivität. Raum zur Entfaltung von Fähigkeiten am richtigen Platz zu schaffen ist aber auch eine Verpflichtung gegenüber den Menschen dieses Reviers, denen man so übel mitgespielt hat.

Daher wird ein auf Schwerpunkte ausgerichtetes Programm zur Verbesserung der Verhältnisse im öffentlichen Nahverkehr des Reviers und auch für den Individualverkehr nötig. Im Nahverkehr werden dabei nicht nur bauliche und betriebliche Investitionen ermöglicht werden müssen, die Betriebe werden - wenn nötig mit sanftem Druck - zu Unternehmensstrukturen geführt werden müssen, die den anstehenden Verkehrsaufgaben gerecht werden.

Die weitere Förderung des Wohnungsbaues wird ebenfalls dem Ziel, die Mobilität des arbeitenden Menschen zu erleichtern, untergeordnet werden müssen.

5. Vergegenwärtigt man sich, daß der Strukturwandel unserer Wirtschaft keine vorübergehende Erscheinung sondern der Normalzustand sein wird, so verlangt ein Mindestmaß an beruflicher Mobilität wesentliche Verbesserungen im Bildungs- und Ausbildungswesen. Unser ganzes berufliches Ausbildungswesen - und das ist eindeutig Zuständigkeit des Landes - muß so verbessert werden, daß die arbeitenden Menschen schon in ihrer Ausbildung auf eine wirkliche Berufswahl vorbereitet werden. Daneben werden kurzfristig Umschulungsmaßnahmen, wie sie in einigen Teilen des Reviers bereits angelaufen sind, verstärkt weitergeführt werden müssen.

VI

Langfristig haben wir es im Ruhrrevier mit einem Problem der Infrastruktur zu tun. Dabei geht es nicht, wie in den förderungs-

bedürftigen Gebieten im herkömmlichen Sinne darum, eine ganz und gar fehlende öffentliche Grundausstattung neu zu schaffen. Jeder Eingeweihte weiß, daß im Gegenteil die vorhandene Infrastruktur des Reviers neben seinen Menschen die eigentliche Chance darstellt. Wo in Europa gibt es sonst eine so vielfältige Konzentration von Energiequellen, Verkehrswegen, Absatzmärkten und seit Generation^{en} an industrielle Arbeit gewohnter Menschen?

Dennoch muß die Standortgunst des Reviers durch Ausbau des weiträumigen Verkehrsnetzes weiter verbessert werden. Der Strukturwandel verlangt auch Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen im städtebaulichen Bereich. Schließlich dient die Verbesserung der Infrastruktur in ganz besonderem Maße dazu, das negative Bild des Ruhrgebiets in der Vorstellung Vieler außerhalb des Reviers auszulöschen. Dazu müß~~en~~ Bildungs- und Erholungswesen, Kunst und Kultur im Revier nachdrücklich gefördert werden.

VII

Durch eine sachliche Ziele und räumliche Schwerpunkte koordinierende Lenkung kann das Land einen optimalen Wirkungsgrad strukturverbessernder Maßnahmen sicherstellen. Dabei wird der Ausnutzung des unmittelbar Wachstumsreize auslösenden Effekts der Infrastrukturmaßnahmen besonderes Gewicht zukommen.

VIII

Alle Bemühungen des Landes um eine Strukturverbesserung finden jedoch ihre Grenze in der Leistungskraft unserer Volkswirtschaft. Die zur Erhaltung des wirtschaftlichen Wachstums notwendigen Entscheidungen werden auf der Ebene des Bundes und der Zentralbank getroffen. Von ihnen wird es abhängen, ob das Land in der Lage ist, dem Ruhrrevier den Weg in eine neue Zukunft aufzuschließen.