

Akteure und Politik im Strukturwandel des Ruhrgebiets

Die längsschnittartige Betrachtung der Entwicklung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet¹ zeigt die Konstanz bestimmter Denk- und Verhaltensweisen sowie Interaktionsmuster regionaler Akteure, die sich mit Lernprozessen erst nach einem time-lag langsam ändern. So werden unterschiedliche regionale Politikmuster kaum abrupt voneinander abgelöst, sondern Gleichzeitigkeiten und Ungleichzeitigkeiten bestimmen das Bild.

Rückblick

Das alte Politikmodell im Ruhrgebiet des Industrialisierungszeitalters, das durch die kaum beschränkte Herrschaft der Kapitaleigner und ihrer Manager in den Unternehmen sowie in der Region geprägt war,² rief schon bald Kräfte auf den Plan, die sich um eine Bewältigung und ansatzweise Steuerung des umfassenden Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesses bemühten. Bis mindestens in die 1920er Jahre, z.T. auch darüber hinaus, versuchten die preußische Beamtenschaft bzw. die Kommunalverwaltungen, auf die Gestaltung des Urbanisierungsprozesses Einfluss zu nehmen.³ Gleichzeitig organisierte sich in der zusammengewürfelten Gesellschaft der Region ein politisches Lagersystem gegen die Zumutungen des Industrialisierungsprozesses wie das Herr-im-Haus-Prinzip und den preußisch-deutschen Obrigkeitsstaat, das allerdings die Zuwanderergesellschaft nicht vollständig durchdrang.⁴ Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs am Ende des Ersten Weltkrieges gelang es am Beginn der ersten deutschen Republik nur vorübergehend, gegen den Willen der Mehrzahl der Montanindustriellen, Ansätze eines konstitutionellen Fabriksystems und sozialpartner-

- 1 Vgl. Stefan Goch, *Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel, Strukturpolitik und Bewältigung von Strukturwandel im Ruhrgebiet*, Essen 2002 (Schriftenreihe des Instituts für Stadtgeschichte, Beiträge, Bd. 10).
- 2 Bernd Weisbrod, *Arbeitgeberpolitik und Arbeitsbeziehungen im Ruhrbergbau, Vom „Herr-im-Haus“ zur Mitbestimmung*, in: Gerald D. Feldman/Klaus Tenfelde (Hg.), *Arbeiter, Unternehmer und Staat im Bergbau. Industrielle Beziehungen im internationalen Vergleich*, München 1989, S. 107–162; Michael Schneider, *Vom „Herrn-im-Hause“ zum „Sozialpartner“? Grundzüge der unternehmerischen Reaktion auf die gewerkschaftlichen Forderungen nach Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung*, in: Ulrich Borsdorf/Hans O. Hemmer u. a. (Hg.), *Gewerkschaftliche Politik: Reform als Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter*, Köln 1977, S. 271–292.
- 3 Allgemein: Dieter Langewiesche, „Staat“ und „Kommune“. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: *Historische Zeitschrift* 248, 1989, S. 621–635.
- 4 Zur Entwicklung des politischen Lagersystems im Ruhrgebiet vgl. Karl Rohe/Wolfgang Jäger u. a., *Politische Gesellschaft und politische Kultur*, in: Wolfgang Köllmann/Hermann Korte u. a. (Hg.), *Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung*, Düsseldorf 1990, Bd. 2, 1990, S. 419–507. Vgl. auch Karl Rohe, *Vom Revier zum Ruhrgebiet: Wahlen, Parteien, Politische Kultur*, Essen 1986.

schaftlicher Konfliktregelungsmechanismen aufzubauen, die allerdings mit ihrer tripartistischen Struktur bis zur Gegenwart ausstrahlen.⁵ Mit der Zerstörung der Weimarer Republik, u.a. durch die Schwerindustriellen des Ruhrgebiets, konnten wieder autoritäre Strukturen aufgebaut werden. Uneingeschränkte Macht konnten die Ruhrindustriellen im „Dritten Reich“ allerdings nicht wieder gewinnen.⁶

Nach dem Nationalsozialismus fand man in der Bundesrepublik sozialpartnerschaftliche Kompromissformen und Konfliktregelungsmechanismen wie die betriebliche Mitbestimmung, die Montanmitbestimmung und das Tarifvertragswesen.⁷

Tripartismus

Bei der 1958 beginnenden Kohlekrise „reichte“ zunächst der wirtschaftsliberale Verweis auf die Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft und ein begrenztes Krisenmanagement, als in Zeiten des „Wirtschaftswunders“ die Folgen der sektoralen und regionalen Kohlekrise durch die Gesamtentwicklung der westdeutschen Wirtschaft noch abgedeckt wurden. In der Mitte der 1960er Jahre und dann mit der ersten spürbaren Rezession gab der Staat seine defensive Rolle auf und es begannen staatliche Versuche zur Steuerung des Strukturwandels im Kohlektor. Das Ende der 1960er und der Anfang der 1970er Jahre waren durch eine Planungseuphorie geprägt, das wirtschafts-, struktur- und regionalpolitische Instrumentarium wurde reformiert und ausgebaut und die staatliche Aktivität insgesamt erhöht.⁸ Daran anschließend, nun schon unter wesentlich schlechteren gesamtwirtschaftlichen Bedingungen und ab Mitte der 1970er Jahre verschärft durch die gleichzeitige Krise der Eisen- und Stahlindustrie sowie durch die weltweiten Krisentendenzen, folgte eine Phase der Ernüchterung über (zentrale)

- 5 Werner Abelshauer, Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Werner Abelshauer (Hg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft*, Stuttgart 1987, S. 147–170. Vgl. Karsten Steiger, *Kooperation, Konfrontation, Untergang. Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen*, Stuttgart 1998 (Beiträge zur Unternehmensgeschichte, Bd. 5).
- 6 Gerhard Mollin, *Montankonzerne und „Drittes Reich“*. Der Gegensatz zwischen Monopolindustrie und Befehlswirtschaft in der deutschen Rüstung und Expansion 1936–1944, Göttingen 1988 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 78).
- 7 Aus der umfangreichen Literatur vgl. Gloria Müller, *Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte. Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945–1975*, Essen 1991 (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens, Bd. 31); Gabriele Müller-List, *Neubeginn bei Eisen und Stahl im Ruhrgebiet. Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie 1945–1948*, Düsseldorf 1990 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Vierte Reihe: Deutschland seit 1945, Bd. 6); Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt. Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau seit 1945*, Köln 1988.
- 8 Karl Lauschke, *Schwarze Fahnen an der Ruhr. Die Politik der IG Bergbau und Energie während der Kohlekrise 1958–1968*, Marburg 1984 (Schriftenreihe der Studiengesellschaft für Sozialgeschichte der Arbeiterbewegung, Bd. 42).

staatliche Steuerungsfähigkeit. Neben der sozialen Abfederung der Strukturwandel­folgen versuchten die verschiedenen Akteure, mit unterschiedlichen Zielen, Strategien und Instrumenten vorausschauende regionale Strukturpolitik für das Revier zu entwickeln. Der Abbau der Montanindustrie des Ruhrgebiets erfolgte letztlich relativ friedlich, weil gegenüber den in jeder Beziehung gescheiterten Politikmodellen autoritärer Herrschaft in der Ruhrmontanindustrie sich unter den Bedingungen der zweiten deutschen Demokratie geregeltere Formen der Bewältigung von Konflikten in den industriellen Beziehungen und schließlich der Probleme des Strukturwandels herausbildeten. Sozialpartnerschaftliche Aushandlungsmechanismen setzten sich in der Ruhrindustrie und im Ruhrgebiet insgesamt als Grundmuster der regionalen Politik durch. Ein am sozialen Ausgleich orientierter Tripartismus wurde zum zentralen regionalen Politikmodell. Dieses Politikmodell wurde im Verlauf des weiteren Niedergangs der Montanindustrie modifiziert und zu Modellen regional-dezentraler Strukturpolitik fortentwickelt.⁹

Da das Ruhrgebiet aufgrund seines spezifischen Industrialisierungsprozesses über eine relativ klassen­homogene regionale Gesellschaft verfügte, bestand in dieser Region die Chance zur Ausbildung gemeinsamer Werte, Normen und Verhaltensmuster. Die politische und milieuhafte Fragmentierung der Ruhrgebietsgesellschaft verhinderte dies aber jahrzehntelang. Erst der Nationalsozialismus, der Zweite Weltkrieg und seine Folgen sowie schließlich die langandauernde Strukturkrise und damit ein gemeinsames „regionales Schicksal“ ließen ein regionales Selbstverständnis und Sonderbewusstsein entstehen. Politischer Bezugspunkt der Bevölkerung des Ruhrgebiets wurden die (Montan-)Gewerkschaften und die Ruhrsozialdemokratie in einem Politikmodell der basisnahen Stellvertretung, das die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit für „die kleinen Leute“ versprach. Bis zur Gegenwart gelang es den Gewerkschaften und der regionalen Sozialdemokratie mit hohen Summen öffentlicher Mittel, die in einer Mischung aus Drohung und Überredung immer wieder mobilisiert werden konnten, die Erwartung der Ruhrgebietsbevölkerung auf eine soziale Abfederung der Strukturwandel­folgen wenigstens für die Stammbelegschaften der Montanindustrie durchzusetzen.¹⁰ Einfach als konservatives Beharrungsvermögen und Verhinderung von Strukturwandel wird man dieses Vorgehen der regionalen Akteure nicht abtun können, denn in der Region haben sich Wandlungen wie kaum in einer anderen Region vollzogen.

9 Kurze Überblicke: Stefan Goch, Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick, in: Rainer Bovermann/Stefan Goch u. a. (Hg.), Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946–1996, Essen 1996 (Schriftenreihe des Instituts für Stadtgeschichte, Beiträge, Bd. 7), S. 380–426; Stefan Goch, Strukturwandel im Ruhrgebiet – Eine Erfolgsgeschichte?, in: Mitteilungsblatt des Instituts zur Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung, Bochum 1999, Heft 22, S. 159–190.

10 Michael Zimmermann, Basisnahe Stellvertretung. Zur sozialdemokratischen Dominanz im Ruhrgebiet, in: Revierkultur 2, 1987, H. 2, S. 46–53; Bernd Faulenbach, Merkmale und Entwicklungslinien der politischen Kultur des Ruhrgebiets, in: Bovermann/Goch, Ruhrgebiet 1996, S. 365–377.

Mit der Zeit und angesichts zusätzlicher gesamtwirtschaftlicher Probleme erhöhte sich aber der Problemdruck, der nach staatlichem Eingreifen verlangte. Bis in die Gegenwart übernahm der Staat nun die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Steinkohlenbergbaus und eine geordnete Schrumpfung. Die Kosten für Sanierungsmaßnahmen stiegen immer weiter und stellen in der Gegenwart das Modell der zeitlichen Streckung und sozialen Abfederung in Frage. So erfolgte dann auch der Schrumpfungsprozess der Eisen- und Stahlindustrie schneller und staatlich weniger abgedeckt.¹¹ Zur Mobilisierung öffentlicher Mittel für die Montanindustrie reichte der Mythos vom „Pulverfass an der Ruhr“ und eine relativ kämpferische Selbstdarstellung von Arbeiterschaft und Gewerkschaft aus – trotz zunehmend knapper öffentlicher Mittel, langjähriger Wirtschaftskrise und sich durchsetzender marktliberaler Vorstellungen. Der Druck der Montangewerkschaften konnte nur relativ erfolgreich sein, weil in der Bundesrepublik wirklich „um jeden Preis“ soziale Unruhe vermieden werden sollte. In der auf Harmonie orientierten politischen Kultur der Bundesrepublik, die zudem über alte Erfahrungen sozialer Unruhe gerade auch im Ruhrgebiet verfügte, war ein den Marktgesetzen folgendes Unternehmerverhalten und das Heraushalten des Staates aus solchen sozioökonomischen Konflikten nicht möglich und stärkte damit die Position der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften.

Regionale Wirtschaftspolitik des Bundes

Während Montanindustrie und Montanarbeiter selbst von den Strukturwandelfolgen entlastet wurden, geriet der Ballungsraum Ruhrgebiet in die Krise. Eine Neuorientierung für die Region zu finden, fiel allen Akteuren der Strukturpolitik schwer. Keynesianische Programme der Globalsteuerung und speziellere staatliche Investitionsprogramme, insbesondere solche zum Ausbau der Infrastruktur und vor allem des Bildungswesens, zeigten zwar ab Ende der 1960er Jahre Wirkung, mit der Internationalisierung der Wirtschaft aber zu wenig. Andere Fachpolitiken des Bundes vernachlässigten die Region Ruhrgebiet jahrzehntelang.¹² Gerade im tertiären Sektor ist die Benachteiligung des Ruhrgebiets deutlich zu beobachten, auch wenn diese das Zurückbleiben des Dienstleistungssektors im Ruhrgebiet nur zum Teil erklärt. Die Strukturpolitik des Bundes war wenig regionalspezifisch und mit wenig gestaltender Kraft verbunden, obwohl doch der Bund mit dem Ausgleich regionaler Disparitäten beauftragt ist. Die regionale Wirtschaftsstruktur- bzw. Regionalpolitik ist in ihrem Umfang und ihrer Wirkung begrenzt geblieben und lange Jahre nicht auf die Probleme von Regio-

11 Ausführlich: Goch, *Region*, 2002. Vgl. Dietmar Petzina, *The Ruhr Area: Historical Development*, in: Joachim Jens Hesse (Hg.), *Die Erneuerung alter Industrieregionen. Ökonomischer Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 1988, S. 467–510.

12 Ulrich Bochum, *Industrie und Region. Ökonomischer und sozialer Strukturwandel im Ruhrgebiet*, Frankfurt 1984; Josef Esser/Wolfgang Fach/Werner Váth, *Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge*, Frankfurt a.M. 1983.

nen, die von industriellen Umstrukturierungsproblemen getroffen wurden, zugeschnitten worden.¹³ Nur kurze Zeit in den 1980er Jahren berücksichtigte beispielsweise die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ das Ruhrgebiet relativ zu seiner Problemlage ausreichend – dann allerdings mit unzureichender Mittelausstattung und nur über Sonderprogramme.

Mobilisierung von Mitteln für die Region

Jenseits aller Differenzen zogen die Akteure der Region gegenüber Außenstehenden aber spätestens seit den späten 1960er Jahren „an einem Strick“. Als ältere monostrukturierte Region gelang es dem Ruhrgebiet bzw. dem Bundesland NRW angesichts immer neuer aktueller Krisensituationen und der damit verbundenen öffentlichen Aufmerksamkeit, trotz eines relativen Bedeutungsverlustes immer wieder eine Berücksichtigung der regionalen Interessen durchzusetzen und nach der Vernachlässigung in der Frühphase aktiverer staatlicher Wirtschaftspolitik erhebliche finanzielle Mittel für das Revier zu mobilisieren. Die Krisenerfahrungen im Revier haben die Region gewissermaßen zusammengeschweißt und ein Selbstverständnis als „soziales Gewissen“ der Bundesrepublik entstehen lassen.¹⁴ In einen korporatistischen Entscheidungsprozess, in dem gewissermaßen jeder seine Rolle spielte und jeweils nach der immer wieder gefährdeten Befriedung seinen Teil zur regionalen Sanierung beitrug, waren die betroffenen Unternehmen, die entsprechenden Gewerkschaftsorganisationen, regionale Parteien, Kommunen und regional und funktional zuständige Instanzen miteinander verbunden und „regelten“ über die gemeinschaftliche Mobilisierung von Hilfsmitteln und die Organisierung von Konsens mit im Zeitablauf sich wandelnden Strategien die Bewältigung des Strukturwandels.¹⁵

In Zeiten leerer öffentlicher Kassen sinken allerdings die Chancen des Bundeslandes NRW, Hilfen für die Region Ruhrgebiet zu mobilisieren, zumal beispielsweise bezüglich des Gewichtes bei Wahlen die Bedeutung des Landes in der vergrößerten Bundesrepublik gesunken ist.

- 13 Rolf G. Heinze/Erwin Helle u. a., Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. NRW im Wandel, Opladen 1996.
- 14 Dietmar Petzina, Das „soziale Gewissen“ des Bundes: Nordrhein-Westfalen. Die Montan-Mitbestimmung und die neue Sozialpolitik, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Der schwierige Weg zur Demokratie. Die Bundesrepublik vor 40 Jahren, Düsseldorf 1990 (Düsseldorfer Protokolle zur politischen Bildung, Bd. 1), S. 265–278.
- 15 Dietmar Petzina, Wirtschaft und Arbeit im Ruhrgebiet 1945 bis 1985, in: Köllmann/Korte, Ruhrgebiet, Bd. 1, 1990, S. 491–567, hier S. 567; Stefan Goch, „Der Ruhrgebietler“ – Überlegungen zur Entstehung und Entwicklung regionalen Bewußtseins im Ruhrgebiet, in: WF 47, 1997, S. 585–620, hier 613 ff. Vgl. Rolf G. Heinze/Helmut Voelzkow (Hg.), Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Opladen 1997.

Kommunale Strukturpolitik

Probleme des Strukturwandels wurden immer zuerst lokal spürbar, insbesondere auch in einer Region, die aufgrund ihrer verwaltungsmäßigen Zersplitterung keine eigene Vertretung hat. Wie die Kommunen insgesamt die Strategien und Instrumente der Daseinsfürsorge zuerst entwickelten und erst später an zentrale staatliche Instanzen abtraten, so reagierten auch die Kommunen des Ruhrgebiets schon seit den Zeiten der alten preußischen Verwaltungselite als Erste auf die Strukturprobleme und versuchten wenigstens Grundzüge von „Ordnung“ im Raum zu schaffen. Auch setzten früh Versuche einer Wirtschaftsförderungspolitik ein, die sich der Ansiedlung, der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und auch schon früh der Bestandspflege widmete. Unter den Bedingungen armer Industriedörfer und weiterhin bis in die Gegenwart armer Industriegroßstädte sind die Leistungen der kommunalen Daseinsfürsorge bei der Bewältigung von Strukturproblemen nicht gering einzuschätzen. Die Zeit größeren Handlungsspielraums lag in den 1950er bis 1970er Jahren, als zahlreiche Aktivitäten entfaltet werden konnten. Spätestens seit den 1970er Jahre ist der Handlungsspielraum der kommunalen Politik kleiner geworden. Die Strukturpolitik war mittlerweile in die Hand übergeordneter Gebietskörperschaften übergegangen, funktional und institutionell wurden die Kompetenzen der Kommunen immer stärker durch Landesgesetze geregelt, die Städte im Ruhrgebiet waren ohne Hilfe von außen zu größeren Projekten nicht mehr in der Lage.¹⁶

Die Regionalisierung und Dezentralisierung der Strukturpolitik in NRW hat den Kommunen im Rahmen von vorgegebenen „Themen“ in jüngerer Zeit Handlungsspielraum zurückgegeben. Trotz aller sinnvollen Ansätze in der Kommunalpolitik sind die Hoffnung auf eine „Erneuerung von unten“ durch die basisnächste bzw. bürgernächste politische Ebene und deren innovative Kraft aber übertrieben.¹⁷

Strukturpolitik des Landes

Strukturpolitik im Land NRW setzt auf eine Strategie der zeitlichen Streckung des Strukturwandels, die soziale Abfederung seiner Folgen und auf eine Unterstützung der technologischen und innovationsorientierten Modernisierung der Ruhrwirtschaft. Ohne explizit vorzugeben, welche Modernisierungsziele die Strukturpolitik konkret erreichen soll, wird doch implizit von einem bestimmten Bild einer modernisierten Wirtschaft ausgegangen. Ange-

16 Längsschnitt: Goch, Region, 2002, S. 327–367.

17 Heinze/Voelzkow, Regionalisierung, 1997; Michael Huebner, Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozeß, in Archiv für Kommunalwissenschaften 33, 1994, S. 215–232. Vgl. Joachim Jens Hesse (Hg.), Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen 1986; Bernhard Blanke/Adalbert Evers/Hellmut Wollmann (Hg.), Die Zweite Stadt, Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik?, Opladen 1986 (Leviathan, Sonderheft 7); Udo Bullmann, Kommunale Strategien gegen Massenarbeitslosigkeit. Ein Einstieg in die sozialökologische Erneuerung, Opladen 1991.

strebt wird eine neue Form der Industriegesellschaft, in der auch (produktionsnahe) Dienstleistungen eine wesentliche Rolle spielen werden. In dieser Industriegesellschaft sollen im Unterschied zu früheren Mustern in der Industrielandschaft Ruhrgebiet Ökonomie und Ökologie ebenso miteinander in Einklang stehen wie auch sozialer Ausgleich angestrebt ist.

Die strukturpolitischen Handlungsmöglichkeiten des Landes NRW sind durch Zuständigkeiten des Bundes, wachsende Eingriffsmöglichkeiten und Kompetenzen der europäischen Ebene und die Finanzlage beschränkt. Damit wird die Landesregierung zunehmend auf Maßnahmen der Vermittlung und Organisation von Kontakten zwischen regionalen Akteuren verwiesen. In der Vermittlung von Kooperation als einer immateriellen Ressource für Strukturpolitik hat das Land NRW schon langjährige Erfahrungen, wobei ihm zugute kam, dass mit der Montanindustrie ja auch Wirtschaftsbranchen beteiligt waren, die über Erfahrungen von Kooperation und Tripartismus verfügten und zunehmend von einer sich entwickelnden Mitbestimmungskultur geprägt waren. Die Landesregierung schuf zahlreiche Programme, die die Strukturwandelprobleme jeweils mit unterschiedlichen Mitteln und Verfahren angingen und dabei aber konstant auf kooperative Politikformen setzten. Insbesondere in den 1990er Jahren hat die Landespolitik sich auf prozedurale Steuerung orientiert und anknüpfend an Formen einer sozialpartnerschaftlichen Politik konsensorientierte Verfahrensweisen mit materieller Anreizpolitik gefördert.¹⁸

Trotz Ähnlichkeiten im Bereich der angebotsorientierten Schaffung von Voraussetzungen privater Unternehmertätigkeit unterscheidet sich die Politik der Landesregierung in NRW mit ihren ökologischen und sozialen Komponenten deutlich von der konservativ-unternehmerorientierten oder neoliberalen Politik in anderen Bundesländern. Fragen der sozialen Abfederung, die Berücksichtigung von Technikfolgen sowie die Beteiligung von Gewerkschaften oder Vertretern schwacher Interessengruppen haben in NRW großen Stellenwert.

Strukturpolitik bei der EU

Aus den Fehlern zentraler nationaler Strukturpolitiken und der fehlenden regionalen Spezifik vieler Strukturpolitikprogramme hat auch die EU gelernt. In einem kooperativen Verfahren bemüht sich die EU regionale Belange und übergreifende europäische Zielsetzungen miteinander zu verbinden. Restriktionen entstehen allerdings dadurch, dass die Nationalstaaten eifersüchtig ihre Autonomie gegenüber den EU-Institutionen verteidigen und ihr Interesse an der Refinanzierung ihrer eigenen Strukturpolitik bzw. an dem Ersatz eigener Programme

18 Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Kurzfassung der Ergebnisse, Düsseldorf 1992, S. 32–41. Vgl. Wolfgang Krumbein, Industriepolitik: Die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: Ulrich Jürgens/Wolfgang Krumbein (Hg.), Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin 1991, S. 34–56, hier S. 42 f.

durchsetzen. Längerfristig dürfte aber aufgrund des einmal beschrittenen Weges die Bedeutung der EU-Ebene weiter steigen, zumal die Länder dabei ihre Handlungsspielräume auszuweiten gewillt sind.¹⁹

Endogene Potentiale der Region

Die Analyse des strukturpolitischen Handelns zur Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet lässt bei den regionalen Akteuren eine Reihe endogener Potentiale sichtbar werden, die den Verlauf regionaler Entwicklungsprozesse mitbestimmen. Die Region zeigt sich im Kampf mit dem Strukturwandel als Reservoir von Ressourcen. Die wichtigsten endogenen Potentiale, die zur Problembearbeitung in besonderer Weise beitragen, waren die Fähigkeiten regionaler Akteure zu Kooperation und Konsensbildung, die sich in einem langen, z.T. schmerzhaften Prozess herausbildeten. Vor allem war für eine relativ konfliktfreie Gestaltung von Strukturpolitik die Schaffung von sozialem Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen von zentraler Bedeutung. Dieser Ausgleich, der auch notwendig wurde, weil der Strukturwandel von den Menschen in der Region nur intergenerationell abzuwickeln war, erforderte einen bedeutenden Teil der Ressourcen, die für Strukturpolitik aufgebracht wurden. Strukturpolitik bedeutet so auch immer Gestaltung des sozialen Ausgleichs. Strukturpolitische Strategien dürften sich daher auch nach dem Grad der Berücksichtigung sozialen Ausgleichs der Strukturwandelfolgen unterscheiden lassen. Die Untersuchung des Fallbeispiels Ruhrgebiet legt die Hypothese nahe, dass eine Strukturpolitik, die eben an der Herstellung von Konsens orientiert ist, relativ erfolgreich sein kann.²⁰

Im Längsschnitt stellt sich die Strukturpolitik des Landes NRW als Ergebnis einer inkrementalistischen Strategie dar, die im Strukturwandelprozess ihre Ziele, Instrumente und Mittel den sich wandelnden Strukturwandelproblemen und dem offenen Diskussionsprozess unter den regionalen Akteuren anpasste, weil man schon bald gemerkt hatte, dass zentrale und autoritative Strategien der Strukturpolitik schwere Umsetzungsschwierigkeiten hatten. Grundlegende strategische Entscheidungen waren dabei aber für einen Versuch, sozialen Ausgleich zu gewährleisten, und für sozialpartnerschaftliche Verhaltensweisen gefallen. Der inkrementalistischen Strategie fehlt naturgemäß der Glanz des „großen Wurfs“.

Diese Vielfalt der Region, die Vielfältigkeit der Strukturpolitikprojekte und -initiativen, die breite Beteiligung unterschiedlicher regionaler Akteure an der Bewältigung des Wandels der

19 Egon Schoneweg, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Udo Bullmann (Hg.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994, S. 61–78; Roland W. Waniek, Die Regionalpolitik der europäischen Gemeinschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme, Bochum 1992. Vgl. auch Ulrich von Alemann/Rolf Heinze u. a. (Hg.), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990.

20 Goch, Strukturwandel, 1999, S. 159–190.

Region, die Konsensorientierung in tripartistischen Politikmodellen und die Orientierung an selbstgesetzten sozialen und ökologischen Normen dürften letztlich die wichtigsten Entwicklungspotentiale der Region sein, weil der Region damit angesichts gegebener Unsicherheit über zukünftige Verläufe gleichzeitig unterschiedliche Entwicklungsperspektiven offen stehen, die Region also nicht mehr wie zu früheren Zeiten auf Gedeih oder Verderb auf eine Monostruktur und nur eine Entwicklungsperspektive angewiesen ist.

Résumé

L'analyse de l'action politique visant la maîtrise du changement structurel dans le bassin de la Ruhr laisse apparaître une suite de potentiels endogènes chez les acteurs régionaux qui ont accompagné l'évolution du développement régional. Parmi ces potentiels, les plus importants étaient les aptitudes des acteurs régionaux à la coopération et à la réalisation d'un consensus qui se formait au cours d'un long processus. Le profil de la politique structurelle du Land de Rhénanie-Westphalie se présentait comme le résultat d'une stratégie incrémentale qui, dans le processus de transformation, ajustait ses buts, ses instruments et ses moyens à ces problèmes toujours en mutation des transformations structurelles, et d'un processus de discussion ouvert entre les acteurs régionaux, parce qu'on avait déjà remarqué que les stratégies de politiques centrales et autoritaires rencontraient des difficultés majeures de transposition sur le terrain. Avant tout, pour la mise en place relativement sans conflit d'une nouvelle politique structurelle, la création d'une compensation sociale entre les différents intérêts était d'une importance capitale. L'étude de l'exemple du bassin de la Ruhr suggère l'hypothèse qu'une politique structurelle bien informée et orientée vers la réalisation d'un consensus, peut être relativement réussie.